Canadian Environmental Assessment Agency
Agence canadienne d'évaluation environnementale

REVIEW OF THE CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT ACT

Background Study

BACKGROUND DISCUSSION PAPER ON SECTION 5 TRIGGERS

Canada

100-05867/

BACKGROUND DISCUSSION PAPER ON SECTION 5 TRIGGERS

- Final Report -

Submitted to:

The Canadian Environmental Assessment Agency

Submitted by:

Marbek Resource Consultants

June 15, 1999

Table of Contents

List of Tables iii

1. INTRODUCTION 1
- 1.1 Background 1
- 1.2 Scope of Study 1
- 1.3 Study Methodology 2

2. QUANTITATIVE DATA 3
- 2.1 Trigger Frequency 3
- 2.2 Type of Assessments Under Each Trigger 4
- 2.3 Type of Projects Assessed Under Each Trigger 5
- 2.4 Relationship Between Trigger Type and Project Size 8
- 2.5 Relationship Between Trigger Type and Assessment Result 10

3. FINDINGS CONCERNING SECTION 5 TRIGGERS 12
- 3.1 Section 5 Triggers: Issues And Concerns 12
  - 3.1.1 Projects With Insignificant Adverse Environmental Effects 12
  - 3.1.2 Assessments Where Federal Duties or Functions were Minimal 13
  - 3.1.3 Projects with Adverse Environmental Effects 14
  - 3.1.4 Language of Section 5 15
  - 3.1.5 Impacts on Procedural Efficiency 17
  - 3.1.6 Effectiveness in Supporting Purposes of the Act 17
- 3.2 Possible Changes To The Act, Regulations And Training 19
  - 3.2.1 Administration, Policy And Training 20
  - 3.2.2 Removal of Triggers 19
  - 3.2.3 Addition of Triggers 19
  - 3.2.4 Broadening Triggers 19
  - 3.2.5 Narrowing Triggers 22
  - 3.2.6 Improvements to the Language of Section 5 20

4. SUMMARY OF FINDINGS 24
- 4.1 Highlights Of Findings 24

5. OPTIONS FOR ACTION 26
- 5.1 Introduction 26
- 5.2 Legislative, Regulatory And Policy Options 26
  - 5.2.1 Addition/Deletion of Categories of Triggers 26
  - 5.2.2 Proponent Trigger 27
  - 5.2.3 Funding Trigger 27
  - 5.2.4 Land Trigger 28
  - 5.2.5 Law List Trigger 29
  - 5.2.6 Language of Section 5 31
- 5.3 Administrative, Communications and training options 32

Appendix A: Questionnaire

LIST OF TABLES

Table 1: Trigger Frequency 3

Table 2: Type of Assessment by Trigger 4

Table 3: Project Type by Trigger 5

Table 4: Trigger Type by Project Size - Department A Example 7

Table 5: Trigger Type by Project Size - Department B Example 7

Table 6: Trigger Type by Project Size - Department C Example 8

Table 7: Trigger Type by Project Size - Department D Example 8

Table 8: Assessment Results 1996-97 and 1997-98 9

Table 9: Department Assessment Results by Trigger Type 10

1. INTRODUCTION

1.1 BACKGROUND

The Canadian Environmental Assessment Agency ("the Agency") is in the process of carrying out a comprehensive review of the provisions and operations of the *Canadian Environmental Assessment Act* (CEAA; "the Act") as required by the Act within five years of its coming into force. As part of this review, background papers have been developed to identify current and emerging concerns and possible courses of action.

The purpose of this background paper is to identify:

- Current and emerging concerns about the provisions in the Act that trigger the need for an assessment under the Act
- Possible courses of action to address these concerns.

1.2 SCOPE OF STUDY

This background discussion paper is limited to a review of the section 5 triggers. For reference purposes, section 5 of the Act is paraphrased below.

Under section 5.(1), an environmental assessment (EA) of a project is required before a federal authority exercises one of the following powers or performs one of the following duties or functions, namely, where a federal authority:

- Is the proponent of the project and does any act or thing that commits the federal authority to carrying out the project (s.5.(1)(a): "the Proponent trigger")
- Makes or authorizes financial assistance to the proponent for the purpose of enabling the project to be carried out (s.5.(1)(b): "the Funding trigger")
- Has the administration of federal lands and sells, leases or otherwise disposes of those lands for the purpose of enabling the project to be carried out (s.5.(1)(c): "the Land trigger")
- Issues a permit or licence, grants an approval or takes any other action under a provision prescribed in the *Law List Regulations* for the purpose of enabling the project to be carried out (s.5.(1)(d): "the Law List trigger").

Under section 5.(2), an EA of a project is required before the Governor in Council issues a permit or licence, grants an approval or takes any other action under a provision prescribed in the *Law List Regulations* for the purpose of enabling the project to be carried out ("the Governor in Council trigger").

1.3 STUDY METHODOLOGY

To provide a context for the study, an analysis was made of data from the Federal Environmental Assessment Index, the Agency's annual Performance Reports, and departmental reports generated by the Compliance Monitoring Review Framework (a study conducted as part of the CEAA Five-Year Review).

The primary vehicle for gathering information for the study was a questionnaire developed and circulated to over 70 individuals. The individuals first contacted were:

- EA administrators (provincial and federal)
- Members of the Regulatory Advisory Committee (RAC), who represent the interests of federal departments, provincial and territorial governments, industry, environmental and aboriginal organizations
- Members of the Senior Management Committee on Environmental Assessment (SMCEA).

Many of these individuals in turn directed the questionnaire to other individuals within their organization (e.g., regional offices, organization/association members). In some cases, a single response offered several different individual views; in other cases, a single response provided a consolidation of views held by a organization/association, agency or department. Accordingly, the number of responses received (noted below) provides only an approximate number of those whose views are represented. However, for the purposes of determining percentages of responses answering "yes" or "no" to particular questions, each "yes/no" response is given equal weight. (Note that the percentages cited in Section 3 of this paper are based on the number of responses received concerning a particular question (not the total number of responses since not all individuals responded to each question).)

Those who chose to respond to the questionnaire were given the choice of responding by fax, e-mail or providing their input in a telephone interview. Most filled out the questionnaire themselves and sent the completed questionnaire in by fax. The questionnaire was completed on a confidential basis; respondents were only identified so that the consultants could follow up where required.

The Consultant received 39 responses during the period of the study. The distribution of responses received was:

- 27 from the federal government
- 8 from provincial governments
- 3 from industry associations
- 1 from an environmental group

2. QUANTITATIVE DATA

The purpose of the analysis of data in this section is to provide background and context for understanding the qualitative responses generated by the questionnaires (described in the following Section 3).

This section provides an analysis of data obtained through:

- Federal Environmental Assessment Index (FEAI)
- Canadian Environmental Assessment Agency's annual Performance Reports
- Departmental reports generated by the Compliance Monitoring Review Framework (eleven departments assessed their compliance with the Act as part of the CEAA Five-Year Review).

Two important caveats should be noted. The first is that technical and other difficulties with the FEAI have led to concerns about the reliability of the data in the FEAI. Second, there are thousands of environmental assessments generated under CEAA-related processes by federal departments and other bodies each year. For example, Indian bands carry out EAs pursuant to requirements set out in contribution agreements with the Department of Indian Affairs and Northern Development. These EAs are not included in the data set described in Section 2.

For the purposes of this section, EAs generated under the Governor in Council trigger are included under the Law List trigger.

2.1 TRIGGER FREQUENCY

Based on screenings listed in the FEAI for the period January 1995 to June 1998, a total of 16,779 screenings were registered under the four section 5 triggers, in the following distribution:

Table 1
Trigger Frequency

Trigger	Screenings	% of Total
Land	1909	11.4%
Law List	5658	33.7 %
Funding	5764	34.3 %
Proponent	3448	20.5 %
Total	16,779	~100%

This distribution demonstrates that the Funding and Law List triggers each generated about one-third of total screenings under the Act. The Proponent trigger generated about one-fifth of total screenings, followed by the Land trigger, which generated just over one-tenth of total screenings.

2.2 TYPE OF ASSESSMENTS UNDER EACH TRIGGER

Based on the 16,779 screenings listed in the FEAI for the period January 1995 to June 1998, the type of assessments that have been done under the four section 5 triggers are distributed as follows:

Table 2
Type of Assessment by Trigger

Trigger	Type of Assessment	Number
Land	Comprehensive Study	3
	Joint Panel	1
	Screening	1905
Law List	Comprehensive Study	20
	Joint Panel	5
	Panel	1
	Screening	5631
	Screening (using a class screening report)	1
Funding	Comprehensive Study	4
	Screening	5760
Proponent	Comprehensive Study	5
	Screening	3443
Total		16,779

For each of the four triggers, screenings account for over 99.5% of assessments, during the January 1995 - June 1998 period. There are some comprehensive studies under each trigger, but this type of assessment never accounts for more than 0.5% of the total under each trigger. Comprehensive studies occur most often under the Law List trigger - four times more often than with any other trigger.

2.3 TYPE OF PROJECTS ASSESSED UNDER EACH TRIGGER

Based on screenings listed in the FEAI for the period January 1995 - June 1998, the "type" of projects that have been assessed under each of the four triggers refers to the 14 subject descriptor categories found in the FEAI. These are distributed as follows:

Table 3
Project Type by Trigger

Subject Descriptor	Trigger				Total #	%
	Land	Law List	Funding	Proponent		
Agriculture	455	1015	705	285	2460	(11.9)
Buildings	278	114	1161	540	2093	(10.2)
Communications	12	76	21	106	215	(1.0)
Defence	1	5		556	562	(2.7)
Energy	14	90	19	12	135	(0.7)
Environment	156	1782	1994	433	4365	(21.2)
Forestry	99	316	42	30	487	(2.4)
Industry	99	228	660	6	993	(4.8)
Inland Waters	69	972	760	189	1990	(9.7)
Mining	17	319	29	5	370	(1.8)
Oceans	212	142	313	346	1013	(4.9)
Oil and Gas	348	322	19	31	720	(3.5)
Parks	135	425	214	709	1483	(7.2)
Transportation	551	791	1730	667	3739	(18.1)
Total	2446 (11.9%)	6597 (32.0%)	7667 (37.2%)	3915 (19.0%)	20625	

The overall total of 20,625 does not match the previous total of 16,779 since assessments with more than one subject descriptor have been counted under each descriptor (the difference between the two figures being 3,846). Nevertheless, the distribution pattern by trigger type remains the same as in section 2.1, with only the percentages differing slightly.

The most common project types, or subject descriptors are:

- Environment, which accounts for about one-fifth of the total (21.2%), followed by Transportation at 18.1%, which together account for a total of about 39%
- Agriculture (11.9%), Buildings (10.2%), Inland Waters (9.7%), and Parks (7.2%) together also account for a total of 39%
- The other eight project types account for the remaining 21%, each under 5% individually
- The least significant project type is Energy, accounting for only 0.7% of the total, followed by Communications (1.0%), Mining (1.8%), Forestry (2.4%), and Defence (2.7%).

Specifically looking at each trigger, the following points stand out:

- **Land:** Transportation is the most common project type accounting for 22.5% of the total under the Land trigger, followed by Agriculture (18.6%), Oil and Gas (14.2%), Buildings (11.4%) and Oceans (8.7%). These five project types together account for 75% of those registered under the Land trigger. The bottom four categories - Defence, Communications, Energy, and Mining - together only account for 1.8% of those registered under the Land trigger.

- **Law List:** Environment is the most common project type accounting for 27.0% of the total under the Law List trigger, followed by Agriculture (15.4%), Inland Waters (14.7%), Transportation (12.0%), and Parks (6.4%). These five project types together account for 75% of those registered under the Law List trigger. The bottom four categories - Defence, Communications, Energy, and Buildings - together account for less than 5% of those registered under the Law List trigger.

- **Funding:** Environment is the most common project type, accounting for 26.0% of the total under Funding, followed by Transportation (22.6%), Buildings (15.1%), Inland Waters (9.9%), and Agriculture (9.2%). Environment and Transportation together account for almost half of those under the Funding trigger, while these top five together account for 83%. The bottom five categories - Defence, Energy, Oil and Gas, Communications, and Mining - together only account for 1.2% of those registered under the Funding trigger.

- **Proponent:** Parks is the most common project type accounting for 18.1% of the total under the Proponent trigger, closely followed by Transportation at17.0%. Next are Defence (14.2%), Buildings (13.8%) and Environment (11.1%). These five project types together account for 75% of those registered under the Proponent trigger. The bottom five categories - Mining, Industry, Energy, Forestry, and Oil and Gas - together only account for 2.2% of those registered under the Proponent trigger.

Generally, it seems that out of 14 project types, five account for over 75% of those registered under a trigger, and 4 or 5 categories are insignificant by comparison. These numbers only provide a partial picture of project type by trigger. It is not clear how the categories are defined, what, if any, guidance is given in choosing the appropriate category during screening registration, and if these categories adequately reflect the diversity of project types.

2.4 RELATIONSHIP BETWEEN TRIGGER TYPE AND PROJECT SIZE

Information identifying the type of trigger by project size (small, medium, large) is not available under the FEAI. However, certain departments have categorized a selection of screenings in this way for the purposes of the Compliance Monitoring Framework. The four tables below present such data relating trigger type and project size for four responsible authorities, which are not identified. The numbers presented do not reflect the total screenings done by the department in question, nor are they necessarily representative of all departments and agencies - they are based on a select number of projects and serve only as examples. Note as well that there is no common standard for of what constitutes small, medium and large screenings; the four responsible authorities have categorized the size of projects according to their own definitions.

Table 4
Trigger Type by Project Size - Department A

Project Size	Trigger				Total
	Land	Law List	Funding	Proponent	
Small		5	2		7
Small-Medium		7	4	1	12
Medium		1	2		3
Insufficient Information		1			1
Total		14	8	1	23

Table 5
Trigger Type by Project Size - Department B

Project Size	Trigger				Total
	Land	Law List	Funding	Proponent	
Small	1	3		16	20
Medium		4		5	9
Large	1	1		4	6
Total	2	8		25	35

Table 6
Trigger Type by Project Size - Department C

Project Size	Trigger				Total
	Land	Law List	Funding	Proponent	
Small		7			7
Small - Medium		4			4
Medium		5			5
Medium - Large		1			1
Total		17			17

Table 7
Trigger Type by Project Size - Department D

Project Size	Trigger				Total
	Land	Law List	Funding	Proponent	
Small	2			3	5
Small - Medium	1			1	2
Medium	1		1	5	7
Large	1			1	2
Total	5		1	10	16

These four tables show that each responsible authority has categorized project sizes in somewhat different ways, thereby making comparisons between responsible authorities difficult. The tables also serve to show the diversity between responsible authorities in terms of triggers used and the nature of projects assessed. Each table has at least one trigger that has not generated any assessments, and this differs from responsible authority to responsible authority. Overall, on the basis of the limited data available to this study, no firm conclusions can be made. This limited evidence does suggest that there is no clear relationship between project size and trigger type.

2.5 RELATIONSHIP BETWEEN TRIGGER TYPE AND ASSESSMENT RESULT

Information regarding the connection between end results of an assessment, such as whether the assessment was completed, and whether there was project approval, and the type of trigger is not available through the FEAI. However, data available in the Agency's annual Performance Reports can provide a general picture when used in conjunction with the previous statistics.

The information for the table below was extracted from a table entitled "Statistical Summary of Environmental Assessments Initiated by the Federal Government for the Period April 1, 1996 to March 31, 1997" on page 23 of the Agency's 1996-97 Performance Report, and from a similar table for April 1, 1997 to March 31, 1998 entitled "Statistical Summary of Environmental Assessments" on page 40 of the Agency's 1997-98 Performance Report.

Table 8
Assessment Results 1996-97 and 1997-98

Year	Total EAs	Approved	Completed	Outstanding	Panel Required
1996-97	5,732	5,169	5,173	559	5
1997-98	5,946	5,042	5,047	899	-

These figures show that in 1996-97 only four of 5,173 projects that had EAs completed were not approved (less than 0.1%), while in 1997-98 only five of 5,047 of projects that had EAs completed were not approved (also less than 0.1%). Thus, even if all of the projects that were not approved happened to fall under one trigger, there would still be no notable trend given the very small numbers of non-approved projects.

As a result of follow-up from question #15 of the survey, which asked if departments had any available information on EA result by trigger type, one department submitted the following information for the 1998-99 fiscal year:

Table 9
Department Assessment Results By Trigger Type

Trigger	Approved	Not Approved	Total	% of Total
Law List	509	1	510	53.0 %
Proponent	369	3	372	38.6 %
Land	66	1	67	7.0 %
Funding	13	1	14	1.5 %
Total	957	6	963	~100 %

Three other departments also commented that they had such data, however, they indicated that essentially all their screenings were of one trigger type.

3. FINDINGS CONCERNING SECTION 5 TRIGGERS

This section sets out the findings from a review of the responses to the questionnaire sent out to federal authorities, provincial ministries and other stakeholders. The examples included below were supplied by the respondents

The questionnaire directed the attention of the respondents to all five of the section 5 triggers. With one exception, all respondents had no comments on the Governor in Council provision in their responses. As a result the findings described in this section do not include reference to the Governor in Council trigger.

3.1 SECTION 5 TRIGGERS: ISSUES AND CONCERNS

3.1.1 Projects with Insignificant Adverse Environmental Effects

Many respondents offered examples of instances where section 5 had triggered an EA of projects whose effects were known (or considered) in advance to have insignificant adverse environmental effects. On the other hand, several respondents did observe that "small" projects can sometimes have very significant advise effects.

Examples of projects with a Proponent trigger that had insignificant adverse effects included:

- Development of existing airstrips
- Upgrading of lighting at airports
- Construction projects
- Timber harvesting projects for which the master program has already had an EA
- Installation of geodesic benchmarks
- Scientific measurement devices (e.g., temperature, tectonic movement)
- Small buildings for research and the Prairie Farm Rehabilitation Administration.

Examples from the application of the Funding trigger, many of which involve federal funding for provincial and regional infrastructure initiatives, included:

- Service projects working with youth and disabled
- Urban construction projects already regulated by municipal and provincial authorities
- Resurfacing of highways
- Projects involving provincially regulated activities (e.g., use of pesticides, hazardous materials)
- Projects involving clearing trees for logging

- Projects using small amounts of pressure treated wood
- Projects involving right of ways or the changing of grades on a highway (i.e., areas that have already been disturbed)
- Construction of a classroom required for a training program
- Funds to assist the provision of benefits from oil and gas development which were, for the most part, directed toward education, training and infrastructure
- Projects for an environmental program (e.g., fencing to keep livestock from a stream, creation of watercourse zones, construction of diversion terraces in fields to reduce erosion, projects to restore or reclaim natural environments (e.g., riparian enhancement projects))
- Hunting cabin
- Projects under EcoAction 2000 and Great Lakes Cleanup Fund.

Examples from the application of the Law List trigger included:

- Approvals of license renewals and amendments (*Atomic Energy Control Regulations*)
- Licences for the manufacture of small stand-alone explosives magazines and the production of small quantities of explosives to be transported off-site (*Explosives Act*)
- Authorizations and permits for small water crossings (logging bridges), booms and culverts, navigational aids (*Navigable Waters Protection Act, Fisheries Act*)
- Nuclear activities that have been assessed by, and met requirements of, the Atomic Energy Control Board
- Permits for use of land – not for projects on the land, but for use which requires an EA regardless of the purpose (ss. 18(2), 28(2) *Indian Act*)
- Permits issued for scientific purposes (*Migratory Bird Regulations*, s.4(1)).

Examples observed in relation to the Land Trigger included:

- Construction of a hospital on a First Nations land
- Property sold to owner of adjacent land for access to his home.

One example was offered concerning the Governor in Council trigger: utility crossings (transportation projects).

3.1.2 Assessments Where Federal Duties or Functions were Minimal

A number of respondents reported EAs being required where the contribution of federal authorities was minimal. Most of these instances related to the Law List (34%) and Funding (43%) triggers.

Specific concerns relating to the Funding trigger arose in connection with:

- Funding for infrastructure projects (especially for highways and roads)
- Minor changes to pipeline routes (e.g., over small creeks, over small corner of military bases)
- Ongoing operations of businesses with government subsidies (sometimes amounting only to a few thousand dollars each year)
- Small community projects
- Some forestry operations
- Very small financial contributions
- Funding of riparian management projects, on-farm demonstration projects where federal contribution is less than $5000 (and constitutes a small percent of total project cost)
- The fact that CEAA could be triggered even if the funding amounted to $1
- Operational involvement with NATO (also applies to proponent trigger)
- Funding for cultural programs and consultations and that have a building construction component
- Funding for EcoAction 2000 and Great Lakes Cleanup.

Examples relating to the application of the Law List included:

- Large bitumen development where the trigger is a single stream crossing resulting in the Department of Fisheries and Oceans becoming the responsible authority although otherwise exercising minimal power in relation to the project as a whole; Red Hill Expressway; construction of a single culvert on access road to large land tract slated for provincial management (*Fisheries Act)*
- Small explosives manufactures and magazines in the context of large mine, road, hydroelectric developments (*Explosives Act)*
- A bridge on a 50km road; a navigable watercourse crossing a pipeline where federal involvement in project is otherwise minimal (*Navigable Waters Protection Act)*
- Permits for the use of land *(Indian Act)*

Examples relating to the application of the Land trigger included:

- Small-scale construction by a lessee on custodial land (e.g. duty free shop burned down and needed replacing)
- Linear projects (e.g., pipelines, roads) that cross Prairie Farm Rehabilitation Administration lands (total project could involve thousands of kilometres).

3.1.3 Projects with Adverse Environmental Effects

Most respondents (68%) answered that they knew of no instances where the exercise by a federal authority of a power or duty occurred in relation to a project with adverse environmental effects without an EA being required under the Act.

However, some respondents did offer examples. These included:

- Deliberate controlled burns
- Trawl fishing on east and west coasts
- Possibility that an importer could bring in an embryo of a creature that could have a negative impact on the environment
- Permits required for a park that are not on the Law List because of their general application but which have significance for the parks environment
- Off-shore oil and gas projects (which without a pipeline will not trigger a CEAA by the National Energy Board)
- Projects such as hydro dams, docking facilities or pylons that do not obstruct navigation (*Navigable Waters Protection Act*) or affect fish habitat (*Fisheries Act*)
- Funding of projects on Indian Lands (s.10, CEAA)
- Forest management activities of federal lands not included on *Inclusion List Regulation* (e.g., cutting timber, non-commercial thinning, preparation of sites, plantation of new species, use of herbicides, pesticides or fertilizers)
- Alpine hut at Mount Revelstoke Glacier Park
- Ski area modifications in Lake Louise
- Saskatchewan crossing emergency road for fire suppression
- Hovercraft/ecotourism project.

3.1.4 Language of Section 5

Many respondents (53%) expressed specific concerns about the language of section 5. The general concern was that the language used is complex and convoluted. This "legalistic" style of language (e.g., use of many dependent or conditional clauses, references to other sections of the Act, awkward terms such as "issued" or "causes to be issued") makes the section difficult to understand and to apply. One respondent observed that the language created a triggering system that was much too complex.

One respondent had particular concerns about the first paragraph of section 5 as he felt it did not position (i.e., serve to describe) EA as an effective planning tool -- as something that should be done as early as possible. In effect, it was argued, the section describes an activity that is undertaken just before the exercise of a federal authority's powers, duties or functions.

Concerns about the Proponent trigger primarily focused on the definition of "proponent", since it does not does not capture financial assistance to third parties (e.g., other countries, municipalities, provinces, consulting firms). The phrase "...and does any act or thing that commits..." was viewed as unclear as to its scope.

The Funding trigger was considered especially difficult to understand. Specific concerns were as follows:

- Funding to third parties. A critical concern expressed by several respondents is that s.5.(1)(b) can be interpreted to mean that only funding that is provided directly to a proponent triggers an EA under the Act. Under this interpretation, funding that is provided to a third party, such as an international financial institution, does not trigger an EA even though it may enable the project to proceed. If correct, this interpretation constitutes a major loophole in the application of the Funding trigger, for a responsible authority can easily arrange to route funding for federal projects through third parties, and thus avoid an EA under the Act

- Interpretation of the term "financial assistance". According to several respondents, the term "financial assistance" under s.5.(1)(b) has been interpreted to include types of federal assistance other than money. For example, proposed support for training that enables a project to proceed typically triggers an EA under the Act. The implications of this interpretation, if correct, are that virtually any activity that is paid for by the responsible authority providing the funding constitutes financial assistance that would trigger an EA. Respondents felt that this interpretation was too broad, and resulted in assessments being carried out in situations where the responsible authority has little control over the project

- Interpretation of the term "authorizes". Under s.5.(1)(b) an EA is required where the responsible authority makes *or authorizes* financial assistance for the purpose of enabling the project to proceed. The use of the term "authorizes" means that EAs are required even in situations where the funding is not provided directly by the federal government. For example, the Canadian government has created various loan funds to provide financing for businesses in developing countries. Payments on loans by these businesses are sometimes paid into trust funds denominated in the local currency. These trust funds are used, in turn, to provide further loans to other businesses in these developing countries, which loans are authorized by the Canadian government. Several respondents took the view that no EA under the Act should be required for such loans, given that the money is no longer being provided directly by the Government of Canada

- Amount of assistance triggering an EA. Several respondents argued that direction is needed as to the amount of financial assistance that is required to trigger an EA

- Meaning of tax relief clause. Respondents argued that the distinction in s.5.(1)(b) between the provisions relating to tax relief (which do not trigger an EA) and financial assistance (which do) is not clear.

The Land trigger was also viewed as difficult to apply. Concerns included:

- Scope of the concepts of "ownership" and "dispositions" as they do not capture leases of federal lands such as airports and marine ports, and transfer of lease agreements off-shore. There is also uncertainty as to the status of temporary use of land or easements
- Meaning of "administration" and "control". The issue raised by respondents was whether or not these terms include arm's length dealings or ownership-related management (e.g., issuance of licenses for the purposes of land administration off-shore)
- Confusion as to how the trigger relates to the sale or transfer of lands where there is no project connected with the sale or transfer (often focus of the EA is on the current status of the land, buildings, etc., for their continuous use).

A number of respondents called for a better definition of the term "project" in the context of the Land trigger.

The concern raised about the Law List trigger was the scope of the phrase "...or takes any other action for the purposes of enabling the project..." and the absence of a definition of "any other action".

3.1.5 Impacts on Procedural Efficiency

A significant number of respondents (39%) had concerns about how section 5 works in light of other procedural or project planning requirements.

By and large, the concerns involved the timing of the application of the Act in relation to the progress of project development. The concerns about the triggers involved timing issues relating to the declaration of a trigger by the responsible authority, coordination with other responsible authorities, the identification of the lead responsible authority, and the length of time that the process takes. (One respondent maintained that process of implementing the *Federal Coordination Regulations* for small screenings takes longer than the EA screening study and the preparation of the EA report.)

Most of the examples offered by respondents concerned the Funding and Law List triggers.

For example, areas of concern with the Funding trigger included:

- Funding approvals are sometimes announced before the responsible authority has considered the application of CEAA or had time to conduct an EA
- Funding approval, in other instances, may not be formally applied for until the final phases of the project design and development
- The thirty-day waiting period for other departments or agencies to determine their interest/responsibility (e.g., *Fisheries Act*) is excessive in the case of small projects.

The Law List trigger problems arise because applications for permits or approvals may be sought at a time that project managers find inappropriate from a planning point of view. The applications may be sought either too early in the project design and planning process when there is not yet adequate information available to do an EA (e.g., *Fisheries Act, Navigable Waters Protection Act*), or, too late in the process, after other planning requirements have been satisfied. For example, the *Explosives Act* triggers an assessment late in a project: a mine may be almost approved when a sub-contractor (not the proponent) submits an application for explosives. This triggers an EA, years after the project was initiated. With the *Railway Safety Act*, the time that approvals are required and applied for is at the end of the project design phase.

There were also examples from the provinces. In one instance, the CEAA process started two years after a provincial EA had been completed. In other instances, the Canadian Coast Guard has declined to participate in provincial reviews, deferring its involvement (and required assessment activities) until after provincial assessments have been completed.

With projects requiring National Energy Board (NEB) approval, the CEAA process is seen to be slow and uncertain (e.g., sometimes NEB process preceded the CEAA process, sometimes the reverse).

3.1.6 Effectiveness in Supporting Purposes of the Act

Most respondents (66%) concluded that section 5 supports the purposes of the Act. The primary reason given was that the triggers appeared to cover most areas of federal jurisdiction. One respondent observed that the Law List trigger often picks up projects that would otherwise not be reviewed and this leads to the design of more environmentally benign projects and improved standards for construction and mitigation, as well as improving the potential for identifying the cumulative impacts of projects.

A number of respondents used this question about the effectiveness of section 5 in supporting the Act to challenge the scope of the Act itself. In this extended context, reservations about section 5 were expressed. These concerns included:

- Late use of some triggers results in the CEAA EA not serving as a planning tool
- Too many projects of environmental insignificance are being caught by the Law List and the *Inclusion List Regulations*, not captured by the *Exclusion List*
- Scope of section 5 may be appropriate for matters within federal jurisdiction but not where it extends to matters of provincial concern
- Unnecessary EAs are required when other regulatory agencies have already assessed environmental impacts of projects
- "Triggers" rather than "environmental effects" are serving to drive the application of the Act: the focus should be more on potentially harmful projects
- Scope of the Act's application needs to be reviewed.

Specific suggestions concerning how the triggers could better support the Act included modifying the Law List trigger to support the planning role of EA.

3.2 POSSIBLE CHANGES TO THE ACT, REGULATIONS AND TRAINING

3.2.1 Administration, Policy and Training

Many respondents (57%) offered suggestions for improvements to the Act that did not involve legislative amendments. These included calls for:

- Stronger leadership role for the Agency to coordinate, educate and monitor operational aspects of the Act
- Greater Agency presence across country to assist EAs
- Better communications between responsible authorities, provinces and the Agency
- Interim operating accords between the federal government and provinces respecting operational considerations where more than one EA regimes applies to a project (i.e., for those provinces or other authorities that have not signed harmonization agreements with the federal government)
- More training for responsible authorities, proponents and consultants to increase awareness of early planning, identification of environmental issues, assessment procedures involved
- Development of a glossary or other guidance material to explain terminology of the Act
- Greater emphasis on the training of project managers about the benefits of EA
- Better education for developers/proponents about EA requirements at pre-application stage of projects
- Guaranteed public involvement for screenings
- Streamlining of the process to allow for case studies and limit the need for formal EAs where there is no significant environmental effect or a minimal financial contribution by the federal government
- Promotion of class assessment: facilitating the development of procedures and training for class assessments
- Development of guidance materials concerning the Land trigger and its use in the management of real property.
- Additional "operational policy statements" (e.g. support use of CEAA by proponents as a planning tool)

A number of respondents offered suggestions that could possibly require some degree of regulatory or legislative support. These suggestions included:

- More detailed, consistent time lines
- Policy to ensure that CEAA triggers are used at early stage in the planning process so that CEAA is used by proponents as a planning tool
- More comprehensive class assessments for small projects

- Monetary (or otherwise) thresholds to limit the application of the Act (and exempt small projects)
- Expansion of the Exclusion list so that projects with known insignificant effects would not trigger the application of the Act
- Provisions for substitutions where provincial or other federal regulatory agency has conducted EAs.

3.2.2 Removal of Triggers

Most respondents (71%) took the position that none of the triggers should be removed completely.

Of those who indicated an interest in seeing triggers removed, several views were expressed. One view was that the triggers (the Funding trigger was suggested as an example) should only function where there was no EA being done by any other jurisdiction.

One respondent suggested that the Proponent trigger should be amended to: "where a federal authority does any act or thing that allows a project to be carried out" (or add a program, planning, policy trigger).
Most of the interest in removing triggers related to the Law List trigger. One view was that the Law List trigger allowed the federal government to do indirectly what it could not do directly: that is, broaden requirements for EA beyond its own projects to include private projects. However, most of the concerns with the Law List were tied to usefulness of specific Law List provisions. These included provisions relating to the *Fisheries Act*, *Railway Safety Act*, *Navigable Waters Protection Act* and *Indian Act*. Another view was that the Law List should be re-configured to provide a list of projects that were captured under CEAA because certain federal interests are affected (e.g., nuclear projects, pipelines, all projects that affect waterbodies, etc.)

3.2.3 Addition of Triggers

Most respondents (84%) did not support the addition of new categories of triggers. Of those who did see a role for additional triggers, suggestions included:

- Equivalency provision that would limit federal involvement where a provincial process was in effect
- Category to capture projects with impacts on the health of humans (e.g., smog, climate change)
- Category for projects affecting federal lands or federal interests (e.g., to include projects outside but close to national parks; to accommodate policies like the Federal Wetlands Policy).

3.2.4 Broadening Triggers

Almost all respondents (94%) did not support the broadening of one or more categories of triggers.

Those who did feel that the existing triggers were missing some significant projects indicated that the solution could be achieved by amending the regulations (e.g., *Exclusion List Regulations, Inclusion List Regulation, Comprehensive Study List Regulations*) or improving the clarity of the existing provisions.

There were some exceptions. Suggestions for broadening the Land trigger included:

- Circumstances where lands are leased (e.g., Airport Authorities, Canadian Port Authorities)
- Decision making with environmental implications such as decisions made for parks that are not addressed by existing triggers.

3.2.5 Narrowing Triggers

There was a mixed reaction to the prospect of narrowing the definition of one or more of the triggers (to require the assessment of fewer types of projects). A majority of respondents (57%) supported some narrowing of the triggers, the principal argument being that CEAA should concentrate on projects with real potential to cause significant adverse effects.

The Funding and Law List triggers were the primary focus of respondent comments about narrowing a category, with the Land trigger being mentioned in connection with land or building transfers. Specific suggestions included:

- Restricting the Law List to circumstances where no other trigger applies
- Using the Law List only to trigger identification of a responsible authority
- Tempering the Law List provisions (e.g., s.35.(2) *Fisheries Act*) with minimum impact threshold
- Deleting s. 101(3) of the *Canadian Transportation Act* which requires EAs for utility crossings
- Introducing monetary thresholds in order to exclude very small projects or projects in which the federal government has a marginal role
- Introducing notion of minimal federal involvement
- Restricting triggers to operate only at initial approvals of permits or licenses, not for renewals or amendments to licenses
- Providing for substitution of EAs by other regulatory agencies

- Ensuring that *Inclusion List Regulations* not catch projects that do not fit the definition of "projects", and that the *Exclusion List Regulations* weeds out unnecessary regulations.

3.2.6 Improvements to the Language of Section 5

While most respondents had no specific suggestions for improving the language of section 5, the general comments included calls for: clarity of language; "stand alone" language; simple, plain language; and better definitions of terms used.

Some of the specific suggestions for improving the clarity of section 5 included providing better definitions of:

- "Project"
- Terms relating to funding (e.g., the term "financial assistance" should be defined more narrowly)
- Terms relating to the Land Trigger (e.g., "federal land", "administration", "disposal").

In addition, the term "to the proponent" and the term "or authorizes" should be deleted from the Funding trigger.

4. SUMMARY OF FINDINGS

4.1 HIGHLIGHTS OF FINDINGS

In terms of quantitative information, a few key points stand out:

- The Funding and Law List triggers are used most often and are almost equally applied, while the Land trigger is used least often
- Of all the projects registered in the FEAI, 99.5% are screenings, with comprehensive studies and panels making up the small remainder
- Environment and Transportation are the two most common project types, while eight other categories together account for less than 5%
- Typically, under each of the four triggers there are five types of projects that account for 75% of the total, while another five categories together account for only about 5%
- Less than 0.1% of completed assessments are not approved, and therefore, there is no evidence that a particular assessment result can be linked to trigger type.

There is not enough government-wide data available from the FEAI (or from individual departmental responses to the questionnaire) on the relationship between project size and trigger type to draw firm conclusions; available data do not suggest any relationship between project size and trigger type. Four departmental examples reveal that there is no standard for setting categories concerning project size, and the nature of the projects assessed and the triggers used are very department-specific.

Some key themes in the responses to the questionnaires are that the triggers:

- Address key areas of federal jurisdiction and serve the purposes of the Act
- Often do not support the use of EA as an effective planning tool
- Are sometimes too broad, triggering EAs of projects with insignificant environmental effects, or, that are already being assessed by the impact assessment procedures of provinces or other authorities
- Are described in language that is difficult and complex.

The majority of respondents indicated that they were more or less content with section 5 as currently structured.

With respect to specific triggers, the key findings are as follows:

- **Proponent Trigger:** no specific concerns were expressed beyond providing a better definition of the term "project"

- **Funding Trigger:** major issues were identified with respect to drafting. Many respondents were interested in seeing the scope of the trigger clarified and

circumscribed. Projects having minimal federal funding or negligible environmental significance, or for which there is federal authorization but no direct federal funding, should not trigger an EA. The trigger should apply to financial assistance provided to any recipient (not just proponents) so long as the funding enables the project to proceed

- **Land Trigger:** the scope of this trigger was an issue, in large part due to uncertainties about its application and understanding of the terms used

- **Law List Trigger:** many respondents were concerned about this trigger. Concerns primarily focused on the items included on the *Law List Regulations* rather than the text of s.5.(1)(d). The federal laws included on the *Law List Regulations* that were most frequently cited as resulting in what were viewed as unnecessary EAs were the *Fisheries Act, Navigable Waters Protection Act, Explosives Act, Indian Act* and *Railway Safety Act*. In addition, the Law List was seen as the instrument responsible for requiring the duplication of impact assessments that are required by other regulatory processes (e.g., National Energy Board, Atomic Energy Control Board)

- **Governor in Council Trigger**: almost all respondents had nothing to say about this trigger.

Many respondents expressed interest in seeing less complex language used and in having better definitions of terms used at hand.

Many respondents called for policy and administrative changes to support the Act and in particular section 5. There was interest in:

- Greater federal-provincial harmonization; at a minimum interim operating accords should be developed to ease areas of jurisdictional tension for provinces where no harmonization agreements are in place
- Development of guidance materials to assist responsible authorities, provincial authorities and proponents, including:
  - Minimum monetary thresholds for application of Funding trigger
  - Application of Land trigger to land sales and transfers
  - More guidance concerning class assessments
  - Clearer time lines
  - More interpretative guidance about terms used.

Respondents called for greater communication (more education and training) about roles and expectations (e.g., substantive requirements, time lines) between the Agency, regulatory authorities and proponents would be valuable.

5. OPTIONS FOR ACTION

5.1 INTRODUCTION

The options presented below also build on the results of the CEAA Five-Year Review Workshop held on May 6-7, 1999, which involved federal EA practitioners from across Canada. The four themes of the workshop, outlined below, can be considered as guiding principles for options developed in this section:

- Making EA more efficient, effective and predictable
- Addressing the need for clearer accountability
- Simplification and clarification of the Act
- Providing opportunities for public participation.

Legislative, regulatory and policy options are presented in section 5.2, and administrative, communications and training options in section 5.3.

5.2 LEGISLATIVE, REGULATORY AND POLICY OPTIONS

5.2.1 Addition/Deletion of Categories of Triggers

Status Quo Option - Given the limited support for adding new categories of triggers or deleting existing categories, the status quo option of retaining the four existing categories (five if the s.5.(2) Governor in Council trigger is treated separately from the Law List trigger) should be considered for inclusion in the consultation document to be prepared by the Agency as part of the CEAA Five-Year Review. Retention of the four categories does not mean that amendments should not be made to the definition of each category, or in the case of the Law List trigger to deletions or additions to the items on the *Law List Regulations*.

Federal Interest Trigger Option - A second option is to delete the Law List trigger, in whole, or, in part, and replace it by a trigger that would require a CEAA screening or comprehensive study of categories of projects considered to involve an important federal interest. These categories of projects would be listed in a schedule to the Act or in a regulation. This approach is similar to, and could be linked with, the approach being considered as amendments to the *Fisheries Act*, in which a fisheries permit (and hence a CEAA environmental assessment) would be required for prescribed projects likely to damage fish habitat. A key aspect of the Federal Interest Trigger Option and the approach for the *Fisheries Act*, is that many projects with insignificant environmental effects would no longer require a CEAA assessment.

The Federal Interest trigger would be reminiscent of section 6.(b) of the Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order in Council, which required environmental assessments of proposals "that may have an

environmental effect on an area of federal responsibility", except that the categories of projects would be specific and prescribed as noted above. Examples of such projects having such a federal interest could include, among others:

- Construction of dams on rivers that traverse international or interprovincial boundaries, or that form an international or interprovincial boundary
- Construction of metal or coal mines within x kilometres of a national park, national wildlife area or migratory bird sanctuary
- Construction of a coal or oil-fired electrical generating station within x kilometres of an international or interprovincial boundary or a national park, national wildlife area or migratory bird sanctuary.

Some of these categories of projects would be linked to existing federal decision-making authorities, such as s.35.(2) of the Fisheries Act, that are currently included in the *Law List Regulations*. A key and controversial point is that other potential categories, such as coal mines near national parks, may at present have no such federal decision-making authority at present under federal law. For such projects triggered by the Federal Interest trigger, a federal approval should also be legislated in the CEAA reforms.

A process for developing this option could include a review of Law List entries to determine which could be deleted because the projects thereunder have insignificant environmental effects, and which could or should be replaced by a focused Federal Interest trigger. Criteria for making these decisions would need to be developed early in the process.

5.2.2 Proponent Trigger

Status Quo Option - The sole suggested option is to propose that the Agency's consultation document retain this trigger in its present form and language, given that it appears to be performing its function well, according to respondents. Consideration could be given to providing greater precision to the definition of proponent, as suggested by several respondents.

5.2.3 Funding Trigger

Redrafting Option – A first option is for the Agency is to undertake the preparatory work for a redraft of this trigger to address the considerable uncertainties with this trigger identified by respondents. The Agency could begin by requesting the Department of Justice to prepare legal opinions on key terms, such as "authorizes", "to the proponent" and "financial assistance", identified by respondents as problematic. The Agency could also work with funding RAs to determine the extent to which their interpretations of these terms are applied

differently in practice. The Agency could then make assessments, based on this legal advice and the experience of responsible authorities, about the degree of uncertainty engendered in these terms. These assessments would assist in determining the extent of the technical difficulties with this trigger.

These issues--and their implications in practice--could be laid out in the consultation document with suggestions for how to address them either through amendments to CEAA or guidelines issued by the Agency or the Minister of Environment. Although the purpose of this option is to clarify the trigger and its application, any redefinition of terms in s.5.(1)(b) would have important policy implications for the type and number of projects assessed under CEAA. For example, deletion of the phrase "to the proponent" would probably increase the number of projects assessed as projects for which federal funding is provided to third parties. As a second example, the deletion of the words "or authorizes" would likely decrease the number of projects assessed. These policy implications could be laid out in the consultation document.

Minimal Federal Involvement (MFI) Option – Another option, which could be carried out in tandem with the previous option, could be for the Agency to develop approaches that would ensure that projects having minimal federal involvement are excluded from assessment. The Agency could first consider how s.59.(c)could be amended to allow projects having a federal financial contribution of less than x dollars to be excluded from environmental assessment under CEAA. The Agency could also consider whether or not a separate *MFI regulation* would need to be developed or whether or not a minimum threshold of financial assistance would be built into an amended CEAA. Prior to releasing the consultation document, the Agency could also consult with funding RAs to obtain initial views on these issues and what the monetary threshold for MFI (whether statutory or regulatory) might be.

5.2.4 Land Trigger

Redrafting Option – As for the Funding trigger, a first option for the Agency could be to undertake the preparatory work for a redraft of this trigger to address the uncertainties with this trigger identified by respondents. Again, the Agency could begin by requesting the Department of Justice to prepare legal opinions on key terms, such as "federal land", "administration" and "disposal", identified by respondents as problematic. The Agency could also work with funding RAs to determine the extent to which their interpretations of these terms are applied differently in practice. The Agency could then make assessments, based on this legal advice and the experience of responsible authorities, about the degree of uncertainty engendered in these terms. These assessments would assist in determining the extent of the problem with this trigger.

These issues--and their implications in practice--could be laid out in the consultation document with suggestions for how to address them either through amendments to CEAA or guidelines issued by the Agency or the Minister of Environment.

Airport Authorities/Canada Ports Authorities Option While the above option is intended to address technical concerns with the Land trigger, a controversial policy issue may emerge in the discussion of the term "administration". The policy issue identified by respondents is whether or not authorities such as airport authorities and Canada Port Authorities that administer federal lands under lease should be subject to the same environmental assessment requirements as federal departments and agencies. Given that a draft regulation setting out a less onerous regime than CEAA has been published in Part I of the Canada Gazette, the current government position appears to be that such authorities need not be subject to the same regime that applies to departments and agencies.

The Agency could gather the relevant information, develop the arguments for and against the application of CEAA on these federal lands, and include both in the consultation document.

Minimal Federal Involvement Option – Another option, which could be carried out in tandem with both of the above options, is for the Agency to develop approaches that would ensure that projects that require small parcels of federal land are excluded from assessment. The Agency could first consider how s.59.(c)could be amended to allow projects requiring small parcels of federal land to be excluded from environmental assessment under CEAA. As for the Funding trigger, the Agency could also consider whether or not a separate MFI regulation would need to be developed or whether or not a minimum area of land would be built into an amended CEAA. Prior to releasing the consultation document, the Agency could also consult with funding RAs to obtain initial views on these issues and what the land area threshold for MFI (whether statutory or regulatory) might be.

5.2.5 Law List Trigger

Status Quo Option – A first option could be to propose in the Agency's consultation document that the Law List trigger be retained in its current form and language, and that changes be made to items on the *Law List Regulations* only so as to ensure that the Regulations reflect the most recent changes to federal statutes and regulations. Respondents did not dwell on any technical or drafting issues with s.5.(1)(d) that have given rise to interpretation problems or inconsistencies; the controversies relating to the Law List Trigger appear to relate to the inclusion or exclusion of certain provisions on the *Law List*

Regulations. A rationale for this option could be that responsible authorities (e.g., Department of Fisheries and Oceans) are proposing to address the more controversial Law List items through amendments to these laws (e.g., amendments to the fish habitat provisions of the *Fisheries Act* and the obstruction of navigation provisions of the *Navigable Waters Protection Act*) in part to address the environmental assessment issues raised by respondents.

As a variant to this option, the consultation document could propose changes to the class screening provisions of the Act recommended by many participants at the CEAA Five-Year Review Workshop for federal departments and agencies as a way to ensure greater efficiency in carrying out screenings for Law-Listed and other projects that are similar in nature, and for which the environmental effects are well-understood, and mitigable.

***Law List Regulations* Reform Option** – A second option is for the Agency to begin preparatory work for a reconsideration of the *Law List Regulations* in their entirety. This would represent a considerable effort on the part of the Agency and regulatory RAs. The Agency could initially develop, with the assistance of the federal departments and possibly RAC, draft criteria for determining whether or not particular Law List entries should be retained or deleted or whether other approaches, such as, the use of class screening, or Exclusion List amendments, should be employed. The criteria could also be used for adding new Law List entries.

The draft criteria, if not the proposed changes to the Law List, could be set out in the consultation document. Criteria could include the following:

- Insignificance of the adverse environmental effects of the projects triggered by the Law List entry
- Uniformity of projects assessed
- Effectiveness of mitigation measures
- Relative federal role and contribution to the approval of the project compared to other jurisdictions
- Public interest in projects assessed.

As mentioned, a full-scale review of the *Law List Regulations* would be a resource-intensive initiative for the Agency; if such as review is considered seriously, work should begin as soon as possible.

Exclusion List Review Option – the Agency could consider proposing amendments to the *Exclusion List Regulations* to exclude from assessment categories of projects otherwise triggered by a Law List entry which routinely have insignificant environmental effects. In the Consultants opinion, the use of the *Exclusion List Regulations* is preferable to the development of *Minimal Federal Involvement Regulations* (as suggested above) applicable to the Law

List trigger. *MFI Regulations* were considered during the period of 1993-1995 but there appeared to be no way to make such regulations work, notwithstanding considerable effort by SMCEA, RAC and the Agency/FEARO.

5.2.6 Language of Section 5

Most of the concerns raised in connection with the language of section 5 will be addressed in the course of discussions concerning the interpretation of section 5 provisions. However, the agency could consider including in the discussion document the option of developing a "glossary" or series of interpretation bulletins to clarify points of interpretation, or, of re-drafting section 5 (and perhaps the Act as a whole) in a plain language style.

5.3 ADMINISTRATIVE, COMMUNICATIONS AND TRAINING OPTIONS

To support any of the options described above, additional communications/information and training opportunities would be welcomed by respondents. Options for the Agency include suggesting in the consultation document that the Agency develop more guidance materials as suggested above (e.g., Agency materials based on legal opinions provided by the Department of Justice) to meet respondent concerns about the interpretation and application of the Act.

In conjunction with providing additional interpretation and guidance materials, the consultation document could also explore possible additional training opportunities for responsible authorities, provincial authorities and proponents.

APPENDIX A

- **Questionnaire**

FIVE YEAR REVIEW OF CEAA
SECTION 5 TRIGGERS

QUESTIONNAIRE FOR
FEDERAL DEPARTMENTS AND AGENCIES

May 14, 1999

This questionnaire is intended to serve as a primary vehicle for gathering information to be analyzed in a background discussion paper addressing the section 5 triggers of the *Canadian Environmental Assessment Act* ("the Act"), as part of the Five Year Review of the Act. The questionnaire will be circulated to over 40 respondents representing federal departments, provincial and territorial governments, and industry, and environmental organizations.

For reference purposes, section 5 of the Act is paraphrased below. Under section 5.(1), an environmental assessment of a project is required before a federal authority exercises one of the following powers or performs one of the following duties or functions, namely, where a federal authority:

- is the proponent of the project and does any act or thing that commits the federal authority to carrying out the project (s.5.(1)(a) "the proponent trigger")
- makes or authorizes financial assistance to the proponent for the purpose of enabling the project to be carried out (s.5.(1)(b) "the funding trigger")
- has the administration of federal lands and sells, leases or otherwise disposes of those lands for the purpose of enabling the project to be carried out (s.5.(1)(c) "the land trigger")
- issues a permit or licence, grants an approval, or takes any other action under a provision prescribed in the Law List Regulations for the purpose of enabling the project to be carried out (s.5.(1)(d) "the Law List trigger").

Under section 5.(2), an environmental assessment of a project is required before the Governor in Council issues a permit or licence, grants an approval, or takes any other action under a provision prescribed in the Law List Regulations for the purpose of enabling the project to be carried out ("the Governor in Council trigger").

The questionnaire contains five parts, as follows:

- Contact information for respondents
- Issues and concerns
- Possible changes to the Act, regulations, or training
- Data bases
- General comments.

Information provided in this questionnaire is confidential. Respondents will not be identified in our report to the Agency. Contact information for respondents is requested solely for purposes of follow up by consultant team members.

Please return this questionnaire to Marbek Resource Consultants by fax: (613) 523-0717, or by e-mail to reinhart@marbek.ca. If you have any questions or require further information, please call Mr. James Reinhart or Ms. Zella Osberg at (613) 523-0784.

Part I - Contact Information for Respondents

Title(Mr./Ms/Dr.):____ First Name:_____ Last Name: _____

Position:_____

Organization:_____

Street Address: _____

City:_____ Province:_____ Postal

Code:_____

Tel:(____)_____ Fax :(_____)_____ Email:_____

Part II - Issues and Concerns

1. Has the application of one or more of the section 5 triggers resulted in the assessment of projects that were known, prior to the environmental assessment, to have insignificant adverse environmental effects?

Proponent Trigger (s.5.(1)(a):	Yes: _____No:_____	Not Applicable:_____
Funding Trigger (s.5.(1)(b):	Yes: _____No:_____	Not Applicable:_____
Land Trigger (s.5.(1)(c):	Yes: _____No:_____	Not Applicable:_____
Law List Trigger (s.5.(1)(d):	Yes: _____No:_____	Not Applicable:_____
Governor in Council Trigger(s.5.(2)):	Yes: _____No:_____	Not Applicable:_____

Please explain with examples each category of trigger for which you have answered "Yes". If you have answered "Yes" with respect to the Law List or Governor in Council triggers, please identify the statute or regulation prescribed on the Law List Regulations that is associated with the assessment of these projects.

2. Has the application of one or more of the section 5 triggers resulted in the assessment of projects for which the contribution of federal authorities in exercising powers or performing duties or functions was minimal?

Proponent Trigger:	Yes: _____No:_____	Not Applicable:_____
Funding Trigger:	Yes: _____No:_____	Not Applicable:_____
Land Trigger:	Yes: _____No:_____	Not Applicable:_____
Law List Trigger	Yes: _____No:_____	Not Applicable:_____
Governor in Council Trigger	Yes: _____No:_____	Not Applicable:_____

Please explain with examples each category of trigger for which you have answered "Yes". If you have answered "Yes" with respect to the Law List or Governor in Council triggers, please identify the statute or regulation prescribed on the Law List Regulations that is associated with the assessment of these projects.

3. Are you aware of any project(s) for which a federal authority exercised a power or performed a duty or function that may have had adverse environmental effects, but which was (were) not subject to an environmental assessment under the Act?

Yes: _____No:_____

If "Yes", please identify and describe the project(s) that was (were) not assessed.

4. Do you have any specific concerns with the language of the text of section 5?

Yes: _____No:_____

If "Yes", please explain with examples, referring to the category of trigger where appropriate.

5. Is the language of section 5 clear?

Yes: _____No:_____

If "No", please explain and provide examples.

6. Have procedures related to the triggering of projects (e.g., timing requirements, bureaucratic processes, notification of responsible authorities) under one or more of the section 5 triggers been efficient?

Proponent Trigger:	Yes: _____No:_____	Not Applicable:_____
Funding Trigger:	Yes: _____No:_____	Not Applicable:_____
Land Trigger:	Yes: _____No:_____	Not Applicable:_____
Law List Trigger	Yes: _____No:_____	Not Applicable:_____
Governor in Council Trigger	Yes: _____No:_____	Not Applicable:_____

Please explain with examples for each category of trigger for which you have answered "No".

7. Overall, are the section 5 triggers addressing effectively the purposes of the Act?

Yes: _____No:_____

Please explain.

Part III - Possible Changes to the Act, Regulations, or Training

8. Can you suggest any administrative or policy changes not requiring amendments to the Act or regulations that could be taken, or training that could be provided, to address the issues or concerns identified in Part II above?

Yes: _____No:_____

If "Yes", please explain and provide examples.

Should one or more categories of triggers be removed from section 5?

Yes: _____No:_____

If "Yes", please explain and provide examples.

10. Should one or more additional categories of triggers be added to section 5?

Yes: _____No:_____

If "Yes", please explain and provide examples.

11. Should one or more of the categories of triggers be defined more broadly so as to require assessment of additional types of projects?

Yes: _____No:_____

If "Yes", please explain and provide examples.

12. Should one or more of the categories of triggers be defined more narrowly so as to require assessment of fewer types of projects?

Yes: _____No:_____

If "Yes", please explain and provide examples.

13. Do you have any specific suggestions for improving the language of section 5?

Yes: _____No:_____

Please explain and provide examples.

Part IV Data Bases

14. Does your department have any data that relates the size of projects (e.g., small, medium, large) assessed under the Act to the section 5 trigger for the assessment of those projects? (e.g., data that show that projects triggered by the Land Trigger tend to be large, or projects triggered by the Funding Trigger tend to be small).

    Yes: _____No:_____

    If "Yes" and where possible, please provide the name and contact information of the person in your department who is prepared to discuss possible data sharing with the consultant for the purposes of this study only.

15. Does your department have any data that indicate the proportion of environmental assessments of projects that have been completed according to category of trigger, or the proportion of projects that have been approved following an environmental assessment, again according to category of trigger?

    Yes: _____No:_____

    If "Yes", and where possible, please provide the name and contact information for the person in your department who is prepared to discuss possible data sharing with the consultant for the purposes of this study only.

Part V General Comments

16. Please provide any general comments or observations that should be noted:

Please return this questionnaire to Marbek Resource Consultants by fax: (613) 523-0717, or by e-mail to reinhart@marbek.ca.

If you have any questions, or require further information, please call Mr. James Reinhart or Ms. Zella Osberg at (613) 523-0784.

Agence canadienne d'évaluation environnementale
Canadian Environmental Assessment Agency

EXAMEN DE LA LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Étude de fond

DOCUMENT DE TRAVAIL SUR LES FACTEURS DE DÉCLENCHEMENT DE L'ARTICLE 5

Canada

DOCUMENT DE TRAVAIL SUR LES FACTEURS DE DÉCLENCHEMENT DE L'ARTICLE 5

- Rapport final -

Présenté à

L'Agence canadienne d'évaluation environnementale

Présenté par :

Marbek Resource Consultants

Le 15 juin 1999

Table des matières

Liste des tableaux iii

1. INTRODUCTION 1
- 1.1 Contexte 1
- 1.2 Portée de l'étude 1
- 1.3 Méthodologie 2

2. DONNÉES QUANTITATIVES 3
- 2.1 Fréquence des facteurs de déclenchement 3
- 2.2 Type d'évaluation selon chaque facteur de déclenchement 4
- 2.3 Type de projet évalué selon chaque facteur de déclenchement 5
- 2.4 Lien entre le type de facteur de déclenchement et la taille du projet 7
- 2.5 Lien entre le type de facteur de déclenchement et le résultat de l'évaluation 10

3. CONSTATATIONS RELATIVES AUX FACTEURS DE DÉCLENCHEMENT DE L'ARTICLE 5 11
- 3.1 Facteurs de déclenchement de l'article 5 : Questions et préoccupations 11
  - 3.1.1 Projets ayant des effets environnementaux négatifs négligeables 11
  - 3.1.2 Évaluations pour lesquelles les fonctions fédérales étaient minimales 13
  - 3.1.3 Projets ayant des effets environnementaux négatifs 14
  - 3.1.4 Formulation de l'article 5 15
  - 3.1.5 Effets sur l'efficacité des procédures 17
  - 3.1.6 Efficacité concernant l'appui des objectifs de la loi 17
- 3.2 Possibilités de changements à la loi, aux règlements ou formation 19
  - 3.2.1 Administration, politique ou formation 19
  - 3.2.2 Suppression des facteurs de déclenchement 19
  - 3.2.3 Ajout de facteurs de déclenchement 19
  - 3.2.4 Élargissement des facteurs de déclenchement 19
  - 3.2.5 Limitation des facteurs de déclenchement 22
  - 3.2.6 Amélioration de la formulation de l'article 5 20

4. RÉSUMÉ DES CONSTATATIONS 24
- 4.1 Principales constatations 24

5. POSSIBILITÉS D'ACTION 27
- 5.1 Introduction 27
- 5.2 Options d'ordre législatif, réglementaire et politique 27
  - 5.2.1 Ajout ou suppression de catégories de facteur de déclenchement 27
  - 5.2.2 Facteur de déclenchement Promoteur 28
  - 5.2.3 Facteur de déclenchement Financement 29
  - 5.2.4 Facteur de déclenchement Territoire 29
  - 5.2.5 Facteur de déclenchement Liste des lois 31

5.2.6 Formulation de l'article 5 32
5.3 Options d'ordre administratif, de communication et de formation 33

Annexe A : Questionnaire

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Fréquence des facteurs de déclenchement 3

Tableau 2 : Type d'évaluation par facteur de déclenchement 4

Tableau 3 : Type de projet par facteur de déclenchement 5

Tableau 4 : Type de facteur de déclenchement par taille de projet - Ministère A 7

Tableau 5 : Type de facteur de déclenchement par taille de projet - Ministère B 7

Tableau 6 : Type de facteur de déclenchement par taille de projet - Ministère C 8

Tableau 7 : Type de facteur de déclenchement par taille de projet - Ministère D 8

Tableau 8 : Résultats des évaluations en 1996-1997 et 1997-1998 9

Tableau 9 : Résultats des évaluations ministérielles par type de facteur de déclenchement 10

1. INTRODUCTION

1.1 CONTEXTE

L'Agence canadienne d'évaluation environnementale (l'Agence) effectue à l'heure actuelle un examen complet des dispositions et de l'administration de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (ACÉE; la Loi) comme l'exige la Loi elle-même, dans les cinq ans suivant son entrée en vigueur. Dans le cadre de cet examen, on a préparé des documents de fond afin de cerner les préoccupations actuelles et nouvelles ainsi que les mesures éventuelles à prendre.

L'objet du présent document d'information est de déterminer :

- Les préoccupations actuelles et nouvelles concernant les dispositions de la Loi qui déclenchent l'obligation d'une évaluation sous leur empire
- Les mesures éventuelles à prendre pour répondre à ces préoccupations.

1.2 PORTÉE DE L'ÉTUDE

Ce document de travail est limité à l'examen des facteurs de déclenchement de l'article 5. À titre de référence, l'article 5 de la Loi est paraphrasée ci-dessous.

En vertu du paragraphe 5.(1), une évaluation environnementale (ÉE) d'un projet est nécessaire avant qu'une autorité fédérale exerce l'une des attributions suivantes ou exécute une des fonctions suivantes, c'est-à-dire lorsque l'autorité fédérale :

- est le promoteur du projet et le met en œuvre (alinéa 5.(1)a)) : « facteur de déclenchement Promoteur »)
- accorde à un promoteur une aide financière en vue de l'aider à mettre en œuvre le projet (alinéa 5.(1)b)) : « facteur de déclenchement Financement »)
- administre le territoire domanial et en autorise la cession, par vente ou cession à bail, en vue de la mise en œuvre du projet (alinéa 5.(1)c)) : « facteur de déclenchement Territoire »)
- délivre un permis ou une licence, donne toute autorisation aux termes d'une disposition prévue par le *Règlement sur la liste des lois* en vue de permettre la mise en œuvre du projet (alinéa 5.(1)d)) : « facteur de déclenchement Règlement »).

En vertu du paragraphe 5.(2), une évaluation environnementale d'un projet est obligatoire avant que le gouverneur en conseil ne délivre un permis ou une licence, ou accorde une autorisation ou prenne une mesure aux termes d'une disposition prévue par le *Règlement sur la liste des lois* en vue de permettre la mise en œuvre du projet (facteur de déclenchement Gouverneur en conseil).

1.3 MÉTHODOLOGIE

Pour placer en contexte l'étude, on a procédé à une analyse des données tirées de l'Index fédéral des évaluations environnementales, des rapports annuels sur le rendement de l'Agence et les rapports ministériels produits par le Cadre de référence pour le suivi de la conformité (une étude menée dans le cadre de l'examen quinquennal de la LCÉE).

Le principal moyen utilisé pour recueillir les données nécessaires à l'étude a été un questionnaire préparé et distribué à plus de 70 personnes. Les premières personnes avec qui l'on a communiqué étaient les suivantes :

- les administrateurs d'ÉE (provinciaux et fédéraux)
- les membres du Comité consultatif de la réglementation (CCR) qui représentent les intérêts des ministères fédéraux, des gouvernements provinciaux et territoriaux, de l'industrie et des organisations environnementales et autochtones
- les membres du Conseil supérieur de l'évaluation environnementale (CSÉE).

Bon nombre de ces personnes ont à leur tour adressé le questionnaire à d'autres membres de leur organisation (bureaux régionaux, membres d'association et d'organisations.) Dans certains cas, une seule réponse indiquait les opinions de plusieurs personnes et dans d'autres, une seule réponse indiquait le regroupement des opinions d'une association, d'une organisation ou d'un ministère. Par conséquent, le nombre de réponses reçues (notées ci-dessous) ne donne qu'un chiffre approximatif des personnes dont les opinions sont présentées. Mais pour déterminer les pourcentages de réponses « oui » ou « non » à des questions particulières, chaque réponse « oui » « non » reçoit la même note. (À noter que les pourcentages cités dans la section 3 du document se fondent sur le nombre de réponses reçues au sujet d'une question particulière (et non sur le nombre total des réponses puisque toutes les personnes n'ont pas répondu à chaque question).)

Ceux qui ont choisi de répondre au questionnaire ont eu le choix de répondre par télécopieur, courrier électronique ou lors d'une entrevue téléphonique. La plupart ont rempli le questionnaire eux-mêmes et l'ont renvoyé par télécopieur. Le questionnaire a été rempli en toute confidentialité, les répondants n'étant identifiés que pour permettre aux experts-conseils d'assurer un suivi au besoin.

L'expert-conseil a reçu 39 réponses au cours de la période de l'étude. La répartition des réponses reçues s'établit comme suit :

- 27 du gouvernement fédéral
- 8 des gouvernements provinciaux
- 3 d'associations industrielles
- 1 du groupe environnemental

2. DONNÉES QUANTITATIVES

L'analyse des données figurant dans la présente section vise à établir le contexte nécessaire à la compréhension des réponses qualitatives données au questionnaire (voir la section 3 suivante).

Cette section présente une analyse des données obtenues par les moyens suivants :

- Index fédéral des évaluations environnementales (IFÉE)
- Rapports annuels sur le rendement de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale
- Rapports ministériels produits par le Cadre de référence pour le suivi de la conformité (onze ministères ont évalué leur conformité à la Loi dans le cadre de l'examen quinquennal de la LCÉE).

Il y a lieu de faire deux observations importantes. Premièrement, les difficultés techniques et autres associées à l'IFÉE laissent planer un doute sur la fiabilité des données qui y figurent. Deuxièmement, les ministères fédéraux et autres organismes effectuent chaque année des milliers d'évaluations environnementales dans le cadre du processus de la LCÉE. Par exemple, les bandes indiennes effectuent des ÉE aux termes d'exigences énoncées dans des accords de contribution avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord. Ces ÉE ne sont pas comprises dans la série de données décrites à la section 2.

Aux fins de la présente section, les ÉE produites en vertu d'une mesure prise par le gouverneur en conseil sont comprises dans la catégorie des facteurs de déclenchement liés à la liste des lois.

2.1 FRÉQUENCE DES FACTEURS DE DÉCLENCHEMENT

Selon les examens préalables enregistrés dans l'IFÉE pour la période de janvier 1995 à juin 1998, un total de 16 779 examens préalables a été enregistré selon les quatre facteurs de déclenchement de l'article 5, de la façon suivante :

Tableau 1
Fréquence des facteurs de déclenchement

Facteur de déclenchement	Examens préalables	% du total
Territoire	1 909	11,4 %
Liste des lois	5 658	33,7 %
Financement	5 764	34,3 %

Promoteur	3 448	20,5 %
Total	16 779	~100%

Cette répartition montre que le financement et la liste des lois ont déclenché chacun environ un tiers du total des examens préalables en vertu de la Loi. Le promoteur a été à l'origine d'un cinquième du total des examens préalables suivi par le territoire, qui n'a produit qu'un peu plus d'un dixième du total des examens préalables.

2.2 TYPE D'ÉVALUATIONS EN FONCTION DE CHAQUE FACTEUR DE DÉCLENCHEMENT

Selon les 16 779 examens préalables figurant dans l'IFÉE pour la période de janvier 1995 à juin 1998, le type d'évaluation effectuée selon les quatre facteurs de déclenchement de l'article 5 sont répartis comme suit :

Tableau 2
Type d'évaluation par facteur de déclenchement

Facteur de déclenchement	Type d'évaluation	Nombre
Territoire	Étude approfondie	3
	Examen conjoint	1
	Examen préalable	1 905
Liste de lois	Étude approfondie	20
	Examen conjoint	5
	Commission	1
	Examen préalable	5 631
	Examen préalable (en utilisant un rapport d'évaluation préalable par catégorie)	1
Financement	Étude approfondie	4
	Examen préalable	5 760
Promoteur	Étude approfondie	5
	Examen préalable	3 443
Total		16 779

Pour chacun des quatre facteurs, les examens préalables représentent plus de 99,5 % des évaluations entre janvier 1995 et juin 1998. Chaque facteur de déclenchement a donné lieu à des études approfondies, mais ce type d'évaluation ne représente jamais plus de 0,5 % de l'ensemble pour chaque facteur de déclenchement. Les études approfondies sont déclenchées plus souvent par la liste des lois - quatre fois plus souvent que n'importe quel autre facteur de déclenchement.

2.3 TYPE DE PROJETS ÉVALUÉS SELON CHAQUE FACTEUR DE DÉCLENCHEMENT

En fonction des examens préalables figurant dans l'IFÉE entre janvier 1995 et juin 1998, le « type » de projet évalué selon chacun des quatre facteurs de déclenchement renvoie aux 14 catégories de descripteur de sujet qui se trouvent dans l'IFÉE. En voici la répartition :

Tableau 3
Type de projet par facteur de déclenchement

Description du sujet	Facteur de déclenchement				Total #	%
	Territoire	Liste des lois	Finance-ment	Promoteur		
Agriculture	455	1 015	705	285	2 460	(11,9)
Bâtiments	278	114	1161	540	2 093	(10,2)
Communications	12	76	21	106	215	(1,0)
Défense	1	5		556	562	(2,7)
Énergie	14	90	19	12	135	(0,7)
Environnement	156	1782	1994	433	4 365	(21,2)
Foresterie	99	316	42	30	487	(2,4)
Industrie	99	228	660	6	993	(4,8)
Eaux intérieures	69	972	760	189	1 990	(9,7)
Mines	17	319	29	5	370	(1,8)
Océans	212	142	313	346	1 013	(4,9)
Pétrole et gaz	348	322	19	31	720	(3,5)
Parcs	135	425	214	709	1 483	(7,2)
Transports	551	791	1 730	667	3 739	(18,1)
Total	2 446 (11,9 %)	6 597 (32,0 %)	7 667 (37,2 %)	3 915 (19,0 %)	20 625	

Le total des 20 625 projets ne correspond pas au total précédent de 16 779 car les évaluations ayant plus qu'un descripteur de sujet ont été comptées selon chaque descripteur (la différence entre les deux totaux est donc de 3 846). Néanmoins, le modèle de répartition par type de facteur de déclenchement reste le même qu'à la section 2.1, seuls les pourcentages diffèrent légèrement.

Les types de projet ou descripteurs de sujet les plus fréquents sont les suivants :

- L'environnement, qui représente environ un cinquième du total (21,2 %), suivi des transports à 18,1 %, qui représentent ensemble un total d'environ 39 %
- L'agriculture (11,9 %), les bâtiments (10,2 %), les eaux intérieures (9,7 %) et les parcs (7,2 %) qui représentent ensemble un total de 39 %
- Les huit autres projets représentent les 21 % restant, moins de 5 % chacun
- Le type de projet le moins important appartient à la catégorie énergie et représente seulement 0,7 % du total, suivi par les communications (1 %), les mines (1,8 %), la foresterie (2,4 %) et la défense (2,7 %).

Si l'on examine chaque facteur de déclenchement, on peut faire les constatations suivantes :

- **Territoire :** Le type de projet le plus fréquent concerne les transports qui représentent 22,5 % du total du facteur de déclenchement Territoire, suivi par l'agriculture (18,6 %), le pétrole et le gaz (14,2 %), le bâtiment (11,4 %) et les océans (8,7 %). Ces cinq types de projet représentent ensemble 75 % des projets découlant du facteur de déclenchement Territoire. Les quatre dernières catégories -défense, communications, énergie et mines - représentent ensemble seulement 1,8 % des projets relevant du facteur de déclenchement Territoire.

- **Liste des lois :** Le type de projet le plus fréquent relève de la catégorie environnement qui représente 27 % du total du facteur de déclenchement Liste des lois, suivi par agriculture (15,4 %), eaux intérieures (14,7 %), transports (12 %) et Parcs (6,4 %). Ces cinq types de projet représentent ensemble 75 % des projets relevant du facteur de déclenchement Liste des lois. Les quatre dernières catégories - défense, communications, énergie et bâtiment - représentent ensemble moins de 5 % des projets appartenant à ce facteur.

- **Financement :** Le type de projet le plus fréquent appartient à la catégorie environnement qui représente 26 % du total de ce facteur, suivi par les transports (22,6 %), le bâtiment (15,1 %), les eaux intérieures (9,9 %) et l'agriculture (9,2 %). L'environnement et les transports représentent ensemble presque la moitié de ce facteur alors que les cinq premiers représentent 83 %. Les cinq dernières catégories - défense, énergie, pétrole et gaz, communications et mines - représentent seulement 1,2 % des projets correspondant au facteur de déclenchement Financement.

- **Promoteur :** Le type de projet le plus fréquent appartient à la catégorie parcs qui représente 18,1 % du total du facteur de déclenchement Promoteur, suivi par les transports à 17 %. Viennent ensuite la défense (14,2 %), le bâtiment (13,8 %) et l'environnement (11,1 %). Ces cinq types de projet représentent en tout 75 % des projets relevant du facteur de déclenchement Promoteur. Les cinq dernières catégories - mines, industries, énergie, foresterie et pétrole et gaz - représentent seulement 2,2 % de cette catégorie.

En général, il semble que sur les 14 types de projet, cinq représentent plus de 75 % des projets enregistrés sous ce facteur de déclenchement et quatre ou cinq catégories n'ont que peu d'importance par comparaison. Ces chiffres ne donnent qu'une image partielle du type de projet par facteur de déclenchement. On ne voit pas très bien comment les catégories sont définies et quel genre de conseil, s'il y en a, sont donnés pour choisir la catégorie appropriée au moment de l'enregistrement de l'examen préalable, et si ces catégories tiennent vraiment compte de la diversité de la typologie des projets.

2.4 LIENS ENTRE LE TYPE DE DÉCLENCHEMENT ET LA TAILLE DU PROJET

Les renseignements qui identifient le type de facteur de déclenchement par taille de projet (petit, moyen, grand) n'existent pas dans le IFÉE. Toutefois, certains ministères ont classé un certain nombre d'examens préalables de cette façon aux fins du Cadre de référence pour le suivi de la conformité. Les quatre tableaux ci-dessous présentent les données relatives au type de déclenchement et à la taille du projet pour quatre autorités responsables, qui ne sont pas identifiées. Les chiffres présentés ne reflètent pas la totalité des examens préalables effectués par le ministère en question et ne sont pas non plus nécessairement représentatifs de tous les ministères et organismes – ils correspondent à un nombre choisi de projets et ne sont donnés qu'à titre d'exemple. À noter également qu'il n'y a pas de norme commune sur ce que constitue un examen préalable de taille petite, moyenne et grande; les quatre autorités responsables ont classé la taille des projets selon leur propre définition.

Tableau 4
Type de facteur de déclenchement par taille de projet - Ministère A

Taille du projet	Facteur de déclenchement				Total
	Territoire	Liste des lois	Financement	Promoteur	
Petit		5	2		7
Petit à moyen		7	4	1	12
Moyen		1	2		3
Renseignements insuffisants		1			1
Total		14	8	1	23

Tableau 5
Type de facteur de déclenchement par taille de projet - Ministère B

Taille du projet	Facteur de déclenchement				Total
	Territoire	Liste des lois	Financement	Promoteur	
Petit	1	3		16	20
Moyen		4		5	9
Grand	1	1		4	6
Total	2	8		25	35

Tableau 6
Type de facteur de déclenchement par taille de projet - Ministère C

Taille du projet	Facteur de déclenchement				Total
	Territoire	Liste des lois	Financement	Promoteur	
Petit		7			7
Petit – Moyen		4			4
Moyen		5			5
Moyen – Grand		1			1
Total		17			17

Tableau 7
Type de facteur de déclenchement par taille de projet - Ministère D

Taille du projet	Facteur de déclenchement				Total
	Territoire	Liste des lois	Financement	Promoteur	
Petit	2			3	5
Petit – Moyen	1			1	2
Moyen	1		1	5	7
Grand	1			1	2
Total	5		1	10	16

Ces quatre tableaux montrent que chaque autorité responsable a classé les taille des projets de façon légèrement différente. Il est donc difficile de faire des comparaisons entre les autorités responsables. Les tableaux permettent de montrer la diversité entre les autorités responsables en ce qui concerne les facteurs de déclenchement utilisés et la nature des projets évalués. Chaque tableau contient au moins un facteur de déclenchement qui n'a pas produit d'évaluation, ce qui varie d'une autorité responsable à l'autre. Dans l'ensemble, selon les données limitées dont on dispose pour cette étude, il est impossible de tirer de conclusion ferme. Les données dont nous disposons montent qu'il n'existe pas de lien net entre la taille des projets et le type de facteur de déclenchement.

2.5 LIENS ENTRE LE TYPE DE FACTEUR DE DÉCLENCHEMENT ET LE RÉSULTAT DE L'ÉVALUATION

Les données concernant le lien entre le résultat final d'une évaluation, comme le fait de savoir si elle a été terminée et si le projet a été autorisé, et le type de facteur de déclenchement n'existent pas dans l'IFÉE. Toutefois, les données qui figurent dans les rapports annuels sur le rendement de l'Agence permettent d'avoir une idée générale si on les utilise avec les statistiques précédentes.

Les données du tableau ci-dessous sont tirées d'un tableau intitulé « Résumé statistique des évaluations environnementales réalisées par le gouvernement fédéral pendant la période du 1er avril 1996 au 31 mars 1997 », qui se trouve à la page 23 du Rapport sur le rendement de 1996-1997 de l'Agence et d'un tableau semblable pour la période du 1er avril 1997 au 31 mars 1998 intitulé « Résumé statistique sur les évaluations environnementales » à la page 40 du Rapport sur le rendement de 1997-1998 de l'Agence.

Tableau 8
Résultats des évaluations - 1996-1997 et 1997-1998

Année	Total des ÉE	Approuvé	Terminé	En suspens	Examen supplémentaire
1996-97	5 732	5 169	5 173	559	5
1997-98	5 946	5 042	5 047	899	-

Ces chiffres montrent qu'en 1996-1997, seulement quatre des 5 173 projets dont l'ÉE était terminée n'ont pas été approuvés (moins de 0,1 %), alors qu'en 1997-1998, seulement cinq des 5 047 projets dont les ÉE étaient terminées n'ont pas été approuvés (encore une fois, moins de 0,1 %). Par conséquent, même si tous les projets qui n'ont pas été approuvés appartenaient à une seule catégorie de déclenchement, il

n'y aurait pas encore de tendance vérifiable, compte tenu du très petit nombre de projets non approuvés.

À la suite d'un suivi à la question 15 de l'enquête, qui demandait si les ministères disposaient de renseignements sur les résultats des ÉE par type de facteur de déclenchement, un seul ministère a fourni les renseignements suivants pour l'exercice 1998-1999 :

Tableau 9
Résultats des évaluations ministérielles par type de facteur de déclenchement

Facteur de déclenchement	Approuvé	Non approuvé	Total	% du total
Liste des lois	509	1	510	53,0 %
Promoteur	369	3	372	38,6 %
Territoire	66	1	67	7,0 %
Financement	13	1	14	1,5 %
Total	957	6	963	~100 %

Trois autres ministères ont également dit posséder ces données, mais ont indiqué que dans l'ensemble, tous leurs examens préalables appartenaient à un seul type de facteur de déclenchement.

3. CONSTATATIONS CONCERNANT LES FACTEURS DE DÉCLENCHEMENT DE L'ARTICLE 5

Dans la présente section, on trouvera les résultats fondés sur les réponses au questionnaire envoyé aux autorités fédérales, aux ministres provinciaux et autres intervenants. Les exemples donnés ci-dessous ont été fournis par les répondants

Le questionnaire a attiré l'attention des répondants sur les cinq facteurs de déclenchement de l'article 5. À une exception près, les répondants n'ont pas tenu compte de la disposition relative au gouverneur en conseil dans leurs réponses. Par conséquent, les résultats décrits dans cette section ne mentionnent pas ce facteur.

3.1 QUESTIONS ET PRÉOCCUPATIONS RELATIVES AUX FACTEURS DE DÉCLENCHEMENT DE L'ARTICLE 5

3.1.1 Projets ayant des effets environnementaux négatifs négligeables

De nombreux répondants connaissaient des cas où l'application de l'article 5 a donné lieu à des ÉE de projets dont on savait à l'avance que les effets seraient négligeables sur l'environnement. En revanche, plusieurs répondants ont remarqué que des « petits » projets peuvent parfois avoir des effets négatifs très importants.

Exemples de projets déclenchés par le facteur Promoteur :

- Aménagement de pistes d'atterrissage existantes
- Amélioration de l'éclairage aux aéroports
- Projets de construction
- Projets de récolte de bois pour lesquels le programme principal avait déjà fait l'objet d'une ÉE
- Installation de repères géodésiques
- Dispositifs de mesures scientifiques (température, mouvement tectonique)
- Petits bâtiments de recherche et Administration du rétablissement agricole des Prairies.

Exemples de l'application du facteur de déclenchement Financement, dont bon nombre impliquent un financement fédéral pour des initiatives d'infrastructure provinciales et régionales :

- Projets de service destinés aux jeunes et aux personnes handicapées
- Projets de construction urbaine déjà réglementés par les autorités municipales et provinciales
- Réfection des routes

- Projets visant des activités réglementées au niveau provincial (utilisation de pesticides, matériaux dangereux)
- Projets de déboisement pour l'industrie forestière
- Projets utilisant des quantités limitées de bois traité sous pression
- Projets impliquant des emprises ou le changement de classification d'une route (zones déjà perturbées)
- Construction d'une salle de classe pour un programme de formation
- Fonds visant à faciliter l'obtention de profits de l'exploitation du pétrole et du gaz, consacré en majeure partie à l'éducation, la formation et l'infrastructure
- Projets d'un programme environnemental (clôture pour éloigner le bétail d'un ruisseau, création de cours d'eau, construction de terrasses de déviation dans les champs pour réduire l'érosion, projets de restauration ou de remise en état d'environnements naturels (projet d'amélioration riveraine))
- Cabine de chasse
- Projets dans le cadre de EcoAction 2000 et du Fonds d'assainissement des Grands Lacs.

Exemples d'application du facteur de déclenchement Liste des lois :

- Approbation de renouvellements et de modifications de licences (Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique)
- Licences de fabrication de petits entrepôts d'explosifs autonomes et la production de petites quantités d'explosifs devant être transportés à l'extérieur (*Loi sur les explosifs*)
- Autorisations et permis concernant des franchissements de cours d'eau (ponts pour l'exploitation forestière), barrages flottants et ponceaux, aides à la navigation (*Loi sur la protection des eaux navigables, Loi sur les pêches*)
- Activités nucléaires qui ont déjà été évaluées par la Commission de contrôle de l'énergie atomique et répondant à ses exigences
- Permis d'utilisation des terres -- non pas pour les projets exécutés sur les terres, mais pour une utilisation qui exige une ÉE, quel qu'en soit l'objet (paragraphe 18(2) et 28(2) de la *Loi sur les Indiens*)
- Permis délivrés à des fins scientifiques (*Règlement sur les oiseaux migrateurs*, p.4(1)).

Exemples concernant le facteur de déclenchement Territoire :

- Construction d'un hôpital sur les terres d'une Première Nation
- Propriété vendue au propriétaire du terrain adjacent pour accéder à sa maison.

Un seul exemple a été donné concernant le facteur de déclenchement Gouverneur en conseil : franchissement par desserte (projets de transport).

3.1.2 Évaluations lorsque les fonctions fédérales étaient minimales

Un certain nombre de répondants ont signalé l'obligation d'effecteur une ÉE lorsque la contribution des autorités fédérales était minimale. La plupart de ces cas correspondaient aux facteurs de déclenchement Liste des lois (34 %) et Financement (43 %).

Des préoccupations particulières associées aux facteurs de déclenchement Financement ont été signalées pour les projets suivants :

- Financement de projets d'infrastructure (en particulier pour les autoroutes et routes)
- Changements mineurs aux trajets de pipelines (franchissements de petits ruisseaux, petite partie de bases militaires)
- Exploitations d'entreprises bénéficiant de subventions gouvernementales (s'élevant parfois à seulement quelques milliers de dollars par an)
- Petits projets communautaires
- Certaines activités forestières
- Très petites contributions
- Financement de projets de gestion riveraine, de projets d'utilisation de fermes à des fins de démonstration lorsque la contribution fédérale est inférieure à 5 000 $ (et constitue un petit pourcentage du coût total du projet)
- Le fait que la LCÉE puisse être appliquée même si le financement s'élève à 1 $
- Participation opérationnelle aux activités de l'OTAN (s'applique également au facteur de déclenchement Promoteur)
- Financement de programmes culturels et de consultations comprenant un élément de construction de bâtiment
- Financement d'EcoAction 2000 et du projet d'assainissement des Grands Lacs.

Exemples relatifs à l'application du facteur Liste des lois :

- Importants travaux de bitume où le facteur de déclenchement est un petit franchissement de ruisseau qui fait en sorte que le ministère des Pêches et des Océans devient l'autorité responsable alors qu'il n'exerce qu'un pouvoir minimal à l'égard du projet en général; autoroute Red Hill; construction d'un seul ponceau sur une route d'accès à une grande étendue de terres réservées à la gestion provinciale (*Loi sur les pêches)*

- Petites fabriques et petits dépôts d'explosifs dans le contexte de grands aménagements de mines, de routes et d'installations hydroélectriques (*Loi sur les explosifs)*
- Un pont sur une route de 50 km; un cours d'eau navigable traversant un pipeline lorsque la participation fédérale au reste du projet est minimale (*Loi sur la protection des eaux navigables)*
- Permis pour l'utilisation des terres *(Loi sur les Indiens)*

Exemples relatifs à l'application du facteur de déclenchement Territoire :

- Petite construction par un locataire sur une terre dont il a la garde (magasin hors-taxe qui a brûlé et qui doit être remplacé)
- Projets linéaires (pipelines, routes) qui traversent des terres de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies (le projet total pourrait représenter des milliers de kilomètres).

3.1.3 Projets ayant des effets environnementaux négatifs

La plupart des répondants (68 %) ont répondu qu'ils ne connaissaient pas de cas où l'autorité fédérale a exercé une attribution à l'égard d'un projet ayant des effets environnementaux négatifs sans qu'une ÉE ne soit requise aux termes de la Loi.

Cependant, certains répondants ont cité des exemples, notamment :

- Brûlage contrôlé délibéré
- Pêche au chalut sur les côtes est et ouest
- Possibilité d'importation de l'embryon d'une créature susceptible d'avoir des incidences négatives sur l'environnement
- Permis requis pour un parc qui n'est pas visé par la liste des lois en raison de son application générale, mais qui est important pour l'environnement des parcs
- Projet d'exploitation de pétrole et de gaz en mer (qui sans un pipeline n'entraînera pas l'application de la LCÉE par l'Office national de l'énergie)
- Projets comme un barrage hydroélectrique, des bassins d'amarrage et des pylônes qui n'obstruent pas la navigation (*Loi sur la protection des eaux navigables)* ou qui touchent l'habitat du poisson (*Loi sur les pêches*)
- Financement de projets sur les terres indiennes (article 10, LCÉE)
- Activités de gestion forestière sur le territoire domanial qui ne sont pas visées par le *Règlement sur la liste d'inclusion* (coupe de bois, coupe d'éclaircie non commerciale, préparation de sites, plantation des nouvelles espèces, utilisation d'herbicides, de pesticides ou de fertilisants)
- Refuge au parc du Mont-Revelstoke
- Modifications des pistes de ski au Lac Louise
- Route d'urgence en Saskatchewan pour la lutte contre les incendies

- Projet d'aéroglisseur et écotourisme.

3.1.4 Formulation de l'article 5

De nombreux répondants (53 %) ont exprimé leur préoccupation au sujet de la formulation de l'article 5. Selon la majorité des répondants, le texte est complexe et contourné. Le style « légaliste » (l'utilisation de nombreuses clauses conditionnelles ou dépendantes, les renvois à d'autres articles de la Loi) rend l'article difficile à comprendre et à appliquer. Un répondant a fait observer que le texte crée un système de déclenchement beaucoup trop compliqué.

Un répondant a exprimé plus particulièrement des préoccupations au sujet du premier paragraphe de l'article 5, estimant qu'il ne sert pas à décrire les ÉE comme un outil de planification efficace -- comme quelque chose qui doit être fait le plus rapidement possible. Il a prétendu que l'article décrivait en fait une activité qui est entreprise juste avant l'exercice d'une attribution particulière par l'autorité fédérale.

Les préoccupations au sujet du facteur de déclenchement Promoteur portaient essentiellement sur la définition du terme « promoteur », qui ne vise pas l'aide financière accordée à des tiers (autres pays, municipalités, provinces, cabinets d'experts-conseils). La portée de la phrase « ...et prend toute mesure ... » est jugée trop floue.

Le facteur de déclenchement Financement a été jugé particulièrement difficile à comprendre. Voici quelques-unes des préoccupations exprimées :

- Financement de tiers. Une préoccupation importante exprimée par plusieurs répondants vise le fait que l'alinéa 5.(1)b) peut être interprété comme signifiant que seul le financement accordé directement au promoteur déclenche une ÉE en vertu de la Loi. Selon cette interprétation, le financement accordé à un tiers, comme une institution financière internationale, ne déclenche pas une ÉE, même s'il peut permettre la mise en œuvre du projet. Si elle est correcte, cette interprétation constitue une échappatoire important pour l'application du facteur de déclenchement Financement, car une autorité responsable peut facilement acheminer le financement de projets fédéraux à des tiers et éviter ainsi une ÉE aux termes de la Loi.

- L'interprétation de l'expression « aide financière ». Selon plusieurs répondants, l'expression « aide financière », utilisée à l'alinéa 5.(1)b) a été interprété de façon à inclure des types d'aide fédérale autres que monétaires. Par exemple, l'aide à la formation qui permet à un projet d'être mis en œuvre déclenche typiquement une ÉE aux termes de la Loi. Si cette interprétation est exacte, pratiquement n'importe quelle activité

payée par l'autorité responsable qui assure le financement constitue une aide financière qui déclenchera une ÉE. Les répondants ont estimé que cette interprétation était trop large et faisait en sorte que des évaluations étaient effectuées dans des cas où l'autorité responsable avait très peu de contrôle sur le projet.

- L'interprétation du terme « accorde ». Selon l'alinéa 5.(1)b), une ÉE est obligatoire lorsque l'autorité responsable accorde une aide financière en vue de permettre la mise en œuvre du projet. L'utilisation du terme « accorde » signifie que les ÉE sont nécessaires même dans les cas où le financement n'est pas fourni directement par le gouvernement fédéral. Par exemple, le gouvernement canadien a créé plusieurs types de prêts pour aider les entreprises dans les pays en développement. Les remboursements de ces prêts par les entreprises sont parfois versés dans des fonds de fiducie dans la devise locale. Ces fonds de fiducie sont utilisés à leur tour pour prêter à d'autres entreprises dans ces pays en développement, ces prêts étant autorisés par le gouvernement canadien. Plusieurs répondants ont estimé qu'aucune ÉE aux termes de la Loi devrait être nécessaire pour ce prêt, étant donné que l'argent n'est plus fourni directement par le gouvernement du Canada

- Montant de l'aide qui déclenche une ÉE. Plusieurs répondants ont estimé qu'il fallait préciser le montant d'aide financière requis pour déclencher une ÉE

- Signification de la clause sur l'allégement d'une taxe ou d'un impôt. Les répondants ont estimé que la distinction établie dans l'alinéa 5.1)b) entre les dispositions relatives à l'allégement d'une taxe ou d'un impôt (qui ne déclenche pas une ÉE) et une aide financière (qui la déclenche) n'est pas claire.

Le facteur de déclenchement Territoire est également considéré comme difficile à appliquer. Voici les préoccupations estimées :

- La portée des concepts de « droit foncier » et « cession » qui ne vise pas la location d'un territoire domanial, comme un aéroport et un port maritime, ni le transfert des accords de location à l'étranger. Le statut de l'utilisation temporaire de terres ou de servitudes est également incertain
- Signification des termes « administration » et « contrôle ». Les répondants ont soulevé la question de savoir si ces termes comprennent les projets indépendants ou la gestion liée au droit foncier (et la délivrance de licences pour l'administration foncière à l'étranger)
- Confusion quant à la façon dont le facteur de déclenchement est lié à la vente ou au transfert de terres lorsqu'aucun projet n'est associé à la vente

ou au transfert (la ÉE concerne souvent l'état actuel des terres, des immeubles, etc. afin de poursuivre leur utilisation).

- Un certain nombre de répondants ont demandé une meilleure définition du terme « projet » dans le contexte du facteur de déclenchement Territoire.

- La préoccupation suscitée par le facteur Liste des lois avait trait à la portée de la phrase « ...ou prend toute mesure en vue de permettre la mise en œuvre du projet... » et l'absence d'une définition de « toute mesure ».

3.1.5 Impacts sur l'efficacité des procédures

Un nombre important de répondants (39 %) ont exprimé des préoccupations sur la façon dont l'article 5 est appliqué par rapport à d'autres exigences de planification de projet ou de procédure.

Grosso modo, les préoccupations portaient sur le moment où la Loi est appliquée par rapport à l'état d'avancement du projet. Les répondants ont estimé que les facteurs de déclenchement comportaient des questions de temps : déclaration d'un déclenchement par l'autorité responsable, coordination avec d'autres autorités responsables, identification de l'autorité responsable principale et le temps nécessaire pour le déroulement du processus. (Un répondant a soutenu que la mise en œuvre du Règlement sur la coordination fédérale pour les petits examens préalables prend plus longtemps que l'étude de l'examen préalable et la préparation du rapport de l'ÉE.)

La plupart des exemples donnés par les répondants concernaient le financement et la liste des lois.

Par exemple, en ce qui concerne le financement, les préoccupations étaient les suivantes :

- Les autorisations du financement sont souvent annoncées par l'autorité responsable avant que celle-ci n'ait envisagé l'application de la LCÉE ou n'ait eu le temps d'effectuer une ÉE.
- Dans d'autres cas, l'approbation du financement n'est pas forcément demandée officiellement avant les phases finales de la conception et du développement du projet
- La période d'attente de trente jours pour d'autres ministères ou organismes afin d'exprimer leur intérêt et de définir leur responsabilité (*Loi sur les pêches*) est excessive dans le cas des petits projets.

Pour ce qui est du facteur de déclenchement Liste des lois, les problèmes surgissent en raison des demandes de permis ou d'approbation qui déclenchent une ÉE au moment où le gestionnaire de projet le juge inopportun du point de

vue de la planification - parce que trop tôt au stade de la conception du projet et du processus de planification lorsque l'on ne dispose pas encore d'information suffisante pour faire une ÉE (*Loi sur les pêches*), ou trop tard dans le processus, après que d'autres exigences de planification ont été satisfaites. Par exemple, la *Loi sur les explosifs* exige une évaluation tard dans le déroulement du projet : une mine peut déjà être presque approuvée lorsqu'une demande d'explosifs est présentée par un entrepreneur secondaire (et non le promoteur). Cela déclenche une ÉE, des années après que le projet est déjà commencé. Avec la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, les approbations sont nécessaires et demandées à la fin de la phase de conception du projet.

On a également cité les exemples des provinces. Dans un cas, le processus de la LCÉE a commencé deux ans après qu'une ÉE provinciale ait été terminée. Dans d'autres cas, la Garde côtière canadienne a refusé de participer à des examens provinciaux, reportant sa participation (et les activités d'évaluation requises) jusqu'à ce que les évaluations provinciales soient terminées.

Pour ce qui est des projets exigeant une approbation de l'Office national de l'énergie (ONE), le processus de la SCÉE est jugé lent et incertain (le processus de l'ONE précède parfois celui de la LCÉE et parfois le suit).

3.1.6 Efficacité dans le soutien aux objectifs de la Loi

De nombreux répondants (66 %) ont conclu que l'article 5 soutient les objectifs de la Loi. La principale raison donnée est que les facteurs de déclenchement semblent viser la plupart des secteurs de compétence fédérale. Un répondant a fait observer que le facteur de déclenchement Liste des lois vise souvent des projets qui ne seraient pas normalement évalués et que cela conduit à la conception de projets moins nuisibles à l'environnement et à des normes de construction et d'atténuation de plus grande qualité, ainsi qu'une amélioration du potentiel d'identification des impacts cumulatifs des projets.

Un certain nombre de répondants ont utilisé cette question sur l'efficacité de l'article 5 à soutenir la Loi pour contester la portée de la loi elle-même. Dans ce contexte élargi, on a exprimé des réserves au sujet de l'article 5, notamment :

- L'utilisation tardive de certains facteurs de déclenchement font en sorte que les ÉE ne sont pas considérées comme un outil de planification efficace
- Les facteurs de déclenchement ne sont pas efficaces pour promouvoir les ÉE comme outil de planification
- De trop nombreux projets sans importance sur le plan environnemental sont visés par la liste des lois et le *Règlement sur la liste d'inclusion* et ne sont pas visés par la liste sur les exclusions

- La portée de l'article 5 peut être appropriée pour des questions de compétence fédérale mais pas dans les cas où il s'agit de questions provinciales
- Des ÉE inutiles sont exigées alors que d'autres organismes réglementaires ont déjà évalué les impacts environnementaux des projets
- Les « facteurs de déclenchement » plutôt que les « effets environnementaux » motivent l'application de la Loi : on devrait se concentrer davantage sur les projets qui risquent d'avoir des effets négatifs
- La portée de l'application de la Loi doit être révisée.

Parmi les suggestions précises concernant l'amélioration des facteurs de déclenchement pour soutenir les objectifs de la Loi, citons la modification du facteur de déclenchement Liste des lois afin d'appuyer le rôle de planification des ÉE.

3.2 CHANGEMENTS POSSIBLES À LA LOI, AUX RÈGLEMENTS OU FORMATION

3.2.1 Administration, politique et formation

De nombreux répondants (57 %) ont présenté des suggestions d'amélioration de la Loi qui n'entraînent pas de modification législative, notamment :

- Un leadership plus fort de l'Agence pour coordonner, faire connaître et surveiller les aspects opérationnels de la Loi
- Plus forte présence de l'Agence dans tout le pays pour contribuer aux ÉE
- Meilleures communications entre les autorités responsables, les provinces et l'Agence
- Accords de fonctionnement provisoires entre le gouvernement fédéral et les provinces concernant des questions opérationnelles, lorsque plus d'un régime d'ÉE s'applique à un projet (pour les provinces ou autres autorités qui n'ont pas signé d'accord d'harmonisation avec le gouvernement fédéral)
- Plus de formation pour les autorités responsables, les promoteurs et les consultants afin de les sensibiliser à l'utilité d'une planification aux premières étapes, à l'identification des questions environnementales et aux procédures d'évaluation en cause
- Élaboration d'un glossaire ou d'autres documents d'orientation pour expliquer la terminologie de la Loi
- Insister davantage sur la formation des gestionnaires de projet au sujet des avantages des ÉE
- Mieux sensibiliser les promoteurs à l'étape précédant la demande des projets

- Participation publique garantie pour les examens préalables
- Rationalisation du processus pour permettre des études de cas et limiter la nécessité d'ÉE officielles lorsqu'il n'y a pas d'effets environnementaux importants ou une contribution financière minimale du gouvernement fédéral
- Promotion des évaluations par catégorie : faciliter l'élaboration de procédures et d'une formation pour les évaluations par catégorie
- Rédaction de documents d'orientation au sujet du facteur de déclenchement Territoire et son utilisation dans la gestion des biens immobiliers
- Énoncés de politique opérationnelle supplémentaires (favoriser l'utilisation de la LCÉE par les promoteurs en tant qu'outil de planification)

Un certain nombre de répondants ont présenté des suggestions susceptibles d'exiger des textes réglementaires ou législatifs, notamment :

- Des échéanciers plus détaillés et plus cohérents
- Une politique pour s'assurer que la LCÉE s'applique au début du processus de planification afin que les promoteurs se servent de la LCÉE comme outil de planification
- Davantage d'évaluations approfondies par catégorie pour les petits projets
- Seuil monétaire (ou autres) pour limiter l'application de la Loi (et exclure les petits projets)
- Expansion de la liste d'exclusion pour que les projets dont on sait qu'ils n'auront pas d'effets importants ne fassent pas l'objet d'une évaluation
- Dispositions visant à prévoir des substitutions lorsqu'un organisme réglementaire provincial ou un autre organisme fédéral a déjà effectué une ÉE.

3.2.2 Élimination des facteurs de déclenchement

La plupart des répondants (71 %) ont estimé qu'aucun facteur de déclenchement ne devrait être totalement éliminé.

Parmi ceux qui souhaitaient l'élimination des facteurs de déclenchement, plusieurs opinions ont été exprimées, notamment que les facteurs de déclenchement (on a suggéré l'exemple du financement) ne devraient s'appliquer que lorsqu'une ÉE n'a pas été déjà effectuée par une autre instance.

Un répondant a proposé que le facteur de déclenchement Promoteur soit modifié comme suit : « lorsqu'une autorité fédérale prend une mesure en vue de la mise en œuvre du projet (ou ajouter programme, planification, politique).

C'est la liste des lois qui a suscité le plus d'intérêt à cet égard. Un des répondants estimait que la liste des lois permet au gouvernement fédéral de faire indirectement ce qu'il ne peut pas faire directement, c'est-à-dire d'élargir les exigences des ÉE au-delà de ses propres projets pour inclure les projets privés. Mais la plupart des préoccupations concernant la liste des lois étaient liées à ses dispositions particulières, notamment celles qui concernent la *Loi sur les pêches*, la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, la *Loi sur la protection des eaux navigables* et la *Loi sur les Indiens*. Un autre a estimé que la liste des lois devait être remaniée pour établir une liste de projets qui seraient visés par la LCÉE du fait que certains intérêts fédéraux sont touchés (projets nucléaires, pipelines, tous les projets qui touchent des plans d'eau, etc.).

3.2.3 Ajout de facteurs de déclenchement

La plupart des répondants (84 %) n'ont pas appuyé l'idée de rajouter de nouvelles catégories de facteur de déclenchement. Ceux qui le souhaitaient ont suggéré ce qui suit :

- Une disposition d'équivalence qui limiterait la participation du fédéral lorsqu'un processus provincial existe déjà
- Une catégorie pour viser les projets qui ont un impact sur la santé humaine (smog, changement climatique)
- Une catégorie pour les projets touchant le territoire domanial ou les intérêts fédéraux (projets à l'extérieur des parcs; pour tenir compte de politiques comme la politique sur les terres humides fédérales).

3.2.4 Élargissement des facteurs de déclenchement

Presque tous les répondants (94 %) n'appuyaient pas l'idée d'élargir une ou plusieurs catégories de facteur de déclenchement.

Ceux qui estimaient que les facteurs de déclenchement existants ne visaient pas certains projets importants ont indiqué que la solution pourrait consister à modifier les règlements (*Règlement sur la liste d'exclusion, Règlement sur la liste d'inclusion, Règlement sur la liste d'étude approfondie*) ou à préciser les dispositions existantes.

Il y a eu quelques exceptions. Voici quelques suggestions d'élargissement du facteur de déclenchement Territoire :

- Les cas où le territoire est loué (administrations aéroportuaires, administrations portuaires canadiennes)
- Des décisions ayant des incidences environnementales, par exemple les décisions concernant les parcs, qui ne sont pas visées par les catégories actuelles.

3.2.5 Limitation des facteurs de déclenchement

La réaction à l'idée de limiter la définition de un ou de plusieurs facteurs de déclenchement (pour limiter le nombre des évaluations de projets) a été mitigée. Une majorité de répondants (57 %) étaient favorables à une certaine limitation, l'argument principal étant que la LCÉE devrait se concentrer sur les projets susceptibles d'avoir réellement des effets négatifs importants.

Les facteurs de déclenchement Financement et Liste des lois ont fait l'objet des principaux commentaires à ce sujet, le facteur de déclenchement Territoire étant mentionné en rapport avec les transferts de terres ou de bâtiments. Voici quelques-unes des suggestions :

- Limiter la liste des lois aux cas où aucun autre facteur de déclenchement ne s'applique
- Utiliser la liste des lois uniquement pour identifier une autorité responsable
- Modifier les dispositions de la liste des lois (paragraphe 35).(2) de *Loi sur les pêches*) pour imposer un seuil d'impact minimum
- Supprimer le paragraphe 101(3) de la *Loi canadienne sur les transports* qui exige des ÉE pour les franchissements par desserte
- Imposer des seuils monétaires afin d'exclure les très petits projets ou les projets pour lesquels le gouvernement fédéral ne joue qu'un rôle marginal
- Adopter la notion de participation fédérale minimale
- Limiter les facteurs de déclenchement pour qu'ils s'appliquent uniquement au stade de l'approbation initiale des permis ou des licences et non au moment du renouvellement ou de la modification des licences
- Prévoir le remplacement des ÉE par d'autres organismes réglementaires
- S'assurer que le *Règlement sur la liste d'inclusion* ne vise pas les projets ne correspondant pas à la définition de projet et que le *Règlement sur la liste d'exclusion* élimine les règlements inutiles.

3.2.6 Améliorations de la formulation de l'article 5

Alors que la plupart des répondants n'avaient pas de suggestion précise pour améliorer la formulation de l'article 5, ils ont généralement proposé que le texte soit plus clair, mieux défini, plus simple et plus compréhensible et que l'on donne une meilleure définition des termes utilisés.

Pour améliorer la clarté de l'article 5, les répondants ont suggéré notamment une meilleure définition des termes suivants :

- « Projet »

- Expressions relatives au financement (l'expression « aide financière » devrait être définie de façon plus précise)
- Les termes et expressions relatifs au territoire (« territoire domanial », « administration », « cession »).

De plus, les expressions « à un promoteur » et « ou accorde » doivent être supprimées du facteur de déclenchement Financement.

4. SOMMAIRE DES CONSTATATIONS

4.1 PRINCIPALES CONSTATATIONS

En ce qui concerne l'information quantitative, certains points clés ressortent :

- Les facteurs de déclenchement Financement et Liste des lois sont les plus souvent utilisés et s'appliquent presque également alors que le facteur de déclenchement territoire est le moins souvent utilisé.
- De tous les projets inscrits dans l'IFÉE, 99,5 % sont des évaluations préalables, les études approfondies et les examens par des commissions représentant le reste.
- Environnement et transport sont les deux types de projet les plus courants alors que les huit autres catégories ensemble représentent moins de 5 %
- Normalement, sous chacun des quatre facteurs de déclenchement, il existe cinq types de projet représentant 75 % du total alors que les autres cinq catégories représentent seulement 5 %
- Moins de 0,1 % des évaluations terminées ne sont pas approuvées et rien n'indique donc que le résultat d'une évaluation donnée peut être lié à un type de facteur de déclenchement.

Il n'existe pas suffisamment de données à l'échelle du gouvernement dans l'IFÉE (ou d'après les réponses des ministères au questionnaire) sur le lien entre la taille d'un projet et le type de facteur de déclenchement pour tirer des conclusions définitives; les données dont on dispose ne montrent pas de lien entre la taille du projet et le type de facteur de déclenchement. Quatre exemples ministériels révèlent qu'il n'existe pas des normes pour fixer les catégories de taille de projet et la nature des projets évalués, et des facteurs de déclenchement utilisés sont très spécifiques au ministère.

Certains termes clés qui ressortent des réponses au questionnaire sont que les facteurs de déclenchement :

- Visent des secteurs clés de compétence fédérale et appuient les objectifs de la Loi
- Ne favorisent pas souvent l'utilisation des ÉE comme un outil de planification efficace
- Sont parfois de portée trop vaste, donnant lieu à des évaluations de projet ayant des effets environnementaux négligeables ou qui ont déjà été évalués par des procédures d'évaluation d'impact des provinces ou d'autres autorités
- Sont décrits de façon complexe et difficile à comprendre

La majorité des répondants ont indiqué qu'ils étaient plus ou moins satisfaits de l'article 5 dans sa structure actuelle.

En ce qui concerne les facteurs de déclenchement particuliers, les principales constatations sont les suivantes :

- **Promoteur** : aucune préoccupation précise n'a été exprimée en dehors de la volonté de mieux définir le terme « projet »

- **Financement** : les principales préoccupations ont trait à la formulation. De nombreux répondants aimeraient que la portée de ce facteur de déclenchement soit clarifiée et circonscrite. Les projets pour lesquels le financement fédéral est minimal ou qui ont un impact environnemental négligeable, ou pour lesquels le fédéral a donné son autorisation, mais n'accorde pas un financement direct, ne devraient pas exiger une ÉE. Le facteur de déclenchement devrait s'appliquer à l'aide financière fournie à un autre destinataire (pas seulement les promoteurs) tant que le financement permet la réalisation du projet

- **Territoire** : la portée de ce facteur de déclenchement posait des difficultés, en grande partie en raison des incertitudes qui entourent son application et la compréhension des termes utilisés

- **Liste des lois** : ce facteur de déclenchement posait un problème à de nombreux répondants. Les préoccupations portaient sur les articles inclus dans le *Règlement sur la liste des lois* plutôt que le texte de l'alinéa 5.(1)d). Les lois fédérales comprises dans le *Règlement sur la liste des lois* qui ont été les plus fréquemment citées comme donnant lieu à des ÉE jugées inutiles étaient la *Loi sur les pêches*, la *Loi sur la protection des eaux navigables*, la *Loi sur les explosifs*, la *Loi sur les Indiens* et la *Loi sur la sécurité ferroviaire*. De plus, la liste des lois est considérée comme l'instrument responsable de doubles emplois dans les évaluations d'impact qui sont déjà exigées par d'autres processus réglementaires (Office national de l'énergie, Commission de contrôle de l'énergie atomique)

- **Gouverneur en conseil** : la plupart des répondants n'avaient rien à dire à ce sujet.

De nombreux répondants ont dit vouloir simplifier le texte et mieux définir les termes utilisés.

De nombreux répondants ont demandé un changement de politique et d'administration pour soutenir la Loi et en particulier l'article 5, notamment :

- Une plus grande harmonisation fédérale-provinciale; au minimum, un accord d'exploitation provisoire pour atténuer les tensions entre les diverses instances
- Élaboration d'un document d'orientation pour aider les autorités responsables, les autorités provinciales et les promoteurs, notamment :

- Un seuil monétaire minimal pour l'application du facteur de déclenchement Financement
- L'application du facteur de déclenchement Territoire aux ventes et aux transferts de terres
- Plus de conseils sur les évaluations par catégorie
- Des échéanciers plus clairs
- Davantage de documents d'interprétation au sujet des termes et expressions utilisés

Les répondants ont demandé une meilleure communication (plus d'information et de formation) sur les rôles et les attentes (conditions de fond, échéanciers, etc.) entre l'Agence, les autorités réglementaires et les promoteurs.

5. POSSIBILITÉS D'ACTION

5.1 INTRODUCTION

Les options présentées ci-dessous s'appuient sur les résultats de l'atelier sur l'examen quinquennal de la LCÉE, qui s'est tenu les 6 et 7 mai 1999 et auquel ont participé les praticiens des ÉE au niveau fédéral. Les quatre thèmes de l'atelier précisés ci-dessous peuvent être considérés comme les principes directeurs des options présentées dans la présente section :

- Rendre les ÉE plus efficaces, efficientes et prévisibles
- Répondre à la nécessité d'une responsabilisation plus claire
- Simplification et clarification de la Loi
- Donner au public des possibilités de participation.

Les options d'ordre législatif, réglementaire et politique sont présentées à la section 5.2 et les options d'ordre administratif, de communication et de formation à la section 5.3.

5.2 OPTIONS D'ORDRE LÉGISLATIF, RÉGLEMENTAIRE ET POLITIQUE

5.2.1 Ajout et suppression de catégories de facteurs de déclenchement

Statu quo - Étant donné le peu d'intérêt pour l'ajout de nouvelles catégories de facteur de déclenchement ou la suppression des catégories existantes, l'option du statu quo, c'est-à-dire le maintien des quatre catégories existantes (cinq si l'on traite séparément de la liste des lois le facteur de déclenchement Gouverneur en conseil (paragraphe 5). (2)) devrait être inclus dans le document de consultation qui sera préparé par l'Agence dans le cadre de l'examen quinquennal de la Loi. Le maintien des quatre catégories ne veut pas dire que l'on ne peut pas modifier la définition de chaque catégorie, ou dans le cas de la liste des lois, l'ajout ou la suppression d'éléments au *Règlement sur la liste des lois*.

Facteur de déclenchement Intérêt fédéral - La deuxième option consiste à supprimer le facteur de déclenchement Liste des lois en totalité ou en partie et de le remplacer par un facteur de déclenchement qui exigerait un examen préalable ou une étude approfondie des catégories de projet dont on estime qu'il suscite un intérêt fédéral important. Ces catégories de projet seraient énumérées dans une annexe à la Loi ou dans un règlement. Cette approche est semblable et pourrait être liée à celle envisagée pour les modifications à la *Loi sur les pêches*, prévoyant qu'un permis de pêche (et donc une évaluation environnementale aux termes de la LCÉE) soit exigé pour les projets prévu par règlement susceptibles de nuire à l'habitat du poisson. Un des aspects importants de cette option et de l'approche utilisée pour la *Loi sur les pêches*

tient au fait que de nombreux projets ayant peu d'effets environnementaux n'exigeraient plus une évaluation environnementale.

Le facteur de déclenchement Intérêt fédéral rappellerait le paragraphe 6.b) du Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, qui exige des évaluations environnementales pour les propositions « qui peuvent avoir un effet environnemental dans un secteur de responsabilité fédérale » sauf que les catégories de projet seraient spécifiques et prévues par règlement. Voici des exemples de ces projets ayant un intérêt fédéral :

- Construction de barrages sur des rivières qui traversent des frontières internationales ou interprovinciales ou qui constituent une frontière internationale ou interprovinciale
- Construction de mines de métaux ou de charbon à x kilomètres d'un parc national, d'une réserve nationale de la faune ou d'un refuge d'oiseaux migrateurs
- Construction d'une centrale électrique au mazout ou au charbon à x kilomètres d'une frontière internationale ou interprovinciale ou d'un parc national, ou d'une réserve nationale de la faune ou d'un refuge d'oiseaux migrateurs.

Certaines de ces catégories de projet seraient liées à des instruments décisionnels fédéraux existants comme l'article 35.(2) de la *Loi sur les pêches*, qui figure actuellement dans le *Règlement sur la liste des lois*. Un des points essentiels et controversés est que d'autres catégories possibles, comme les mines de charbon près des parcs nationaux, ne sont pas visées actuellement par un instrument décisionnel fédéral. Pour des projets suscitant un intérêt fédéral, il faudrait légiférer l'approbation fédérale dans le cadre de la réforme de la LCÉE.

Pour élaborer cette option, on pourrait examiner la liste des lois pour déterminer celles qui pourraient être supprimées lorsque les projets n'ont pas d'effets environnementaux importants, et celles qui pourraient être ou devraient être remplacées par un facteur de déclenchement Intérêt fédéral. Il faudrait élaborer dès le début du processus les critères permettant de prendre ces décisions.

5.2.2 Promoteur

Statu quo - La seule option suggérée est de proposer que le document de consultation de l'Agence conserve ce facteur de déclenchement dans sa forme et sa formulation actuelles, étant donné qu'il semble bien s'acquitter de sa fonction, selon les répondants. On devrait envisager de préciser davantage la définition de promoteur, comme l'ont suggéré plusieurs d'entre eux.

5.2.3 Financement

Nouvelle rédaction – Premièrement, l'Agence pourrait entreprendre un travail préparatoire pour la nouvelle rédaction de cette catégorie pour remédier aux incertitudes considérables dont ont parlé les répondants. L'Agence pourrait commencer par demander au ministère de la Justice de préparer des opinions juridiques sur les termes et expressions clés, comme « accorde », « à un promoteur » et « aide financière », que les répondants ont jugé problématiques. L'Agence pourrait également collaborer avec les AR de financement pour déterminer la mesure dans laquelle elles interprètent ces termes différemment dans la pratique. L'Agence pourrait ensuite évaluer, d'après ces conseils juridiques et l'expérience des autorités responsables, le degré de flou de ces termes. Ces évaluations permettraient de déterminer l'étendue des difficultés techniques associées à ce facteur de déclenchement.

Ces questions--et leurs implications dans la pratique--pourraient être indiquées dans le document de consultation et accompagnées de suggestions sur la façon d'y remédier en modifiant la LCÉE ou les lignes directrices publiées par l'Agence ou le ministre de l'Environnement. Bien que l'objet de cette option soit de préciser le facteur de déclenchement et son application, toute nouvelle définition des termes de l'alinéa 5.(1)b) aurait des implications politiques importantes quant au type et nombre de projets évalués en vertu de la LCÉE. Par exemple, la suppression de « à un promoteur » entraînerait probablement une augmentation du nombre de projets pour lesquels le financement fédéral est assuré à des tiers. Deuxièmement, la suppression de « ou accorde » entraînerait sans doute une diminution du nombre des projets évalués. Ces implications pourraient être énoncées dans le document de consultation.

Participation fédérale minimale (PFM) – Dans le cadre de l'autre option, qui pourrait être associée à la précédente, l'Agence chercherait des moyens d'exclure de l'évaluation les projets pour lesquels la participation fédérale est minimale. L'Agence pourrait envisager d'abord la façon de modifier l'alinéa 59.c) afin de permettre l'exclusion des évaluations environnementales aux termes de la LCÉE les projets pour lesquels la contribution financière du fédéral est inférieure à x dollars. L'Agence pourrait ensuite se demander si un règlement distinct sur la participation fédérale minimale devrait être élaboré ou si un seuil minimum d'aide financière serait intégré à la LCÉE modifiée. Avant de publier le document de consultation, l'Agence pourrait également consulter les AR de financement pour obtenir une opinion initiale sur ces questions et déterminer le seuil monétaire approprié pour la PFM (statutaire ou réglementaire).

5.2.4 Territoire

Nouvelle rédaction – Comme pour le financement, l'Agence pourrait d'abord entreprendre un travail préparatoire pour la nouvelle rédaction de cette catégorie

afin de tenir compte des incertitudes mentionnées par les répondants. Là encore, l'Agence pourrait commencer par demander au ministère de la Justice de préparer des opinions juridiques sur les termes et expressions clés, comme « territoire domanial », « administration » et « cession » dont les répondants ont jugé qu'ils étaient problématiques. L'Agence pourrait également collaborer avec les AR de financement pour déterminer la mesure dans laquelle elles interprètent ces termes et expressions différemment dans la pratique. L'Agence pourrait ensuite évaluer, d'après les opinions juridiques et l'expérience des autorités responsables, le degré d'incertitude créé par ces termes et expressions. Ces évaluations permettraient de déterminer la portée du problème.

Ces questions--et leurs implications dans la pratique--pourraient être énoncées dans le document de consultation et accompagnées de suggestions sur la façon de les régler au moyen de modifications de la LCÉE ou des lignes directrices publiées par l'Agence ou le ministre de l'Environnement.

Administrations aéroportuaires/administrations portuaires canadiennes – Bien que l'option précédente vise à répondre aux préoccupations techniques associées au facteur de déclenchement Territoire, la discussion du terme «administration» pourrait porter à controverse. La question de politique identifiée par les répondants est celle de savoir si les autorités comme les administrations aéroportuaires et les administrations portuaires canadiennes, qui gèrent un territoire domanial par bail, devraient être assujetties aux mêmes exigences d'évaluation environnementale que les ministères et les organismes fédéraux. Étant donné qu'un projet de règlement établissant un régime moins rigoureux que la LCÉE a été publié dans la Partie I de la Gazette du Canada, la position actuelle du gouvernement semble indiquer que ces autorités n'ont pas à être assujetties à un régime identique à celui qui s'applique aux ministères et organismes.

L'Agence pourrait réunir l'information pertinente, préparer des arguments pour et contre l'application de la LCÉE à ce territoire domanial et inclure les deux dans le document de consultation.

Participation fédérale minimale – Dans le cas d'une autre option, qui pourrait être associée avec les deux précédentes, l'Agence chercherait des moyens permettant d'exclure des évaluations les projets exigeant uniquement des petites portions de territoire domanial. L'Agence envisagerait ensuite le moyen de modifier l'alinéa 59.c) pour permettre l'exclusion des évaluations environnementale aux termes de la LCÉE les projets exigeant uniquement des petites portions du territoire domanial. Quant au facteur de déclenchement Financement, l'Agence pourrait également demander s'il faudrait élaborer un règlement distinct sur la PFM ou si une disposition concernant une superficie minimum de terre serait intégrée à la LCÉE modifiée. Avant de publier le

document de consultation, l'Agence pourrait consulter les AR de financement pour obtenir leur opinion initiale sur ces questions et déterminer la limite de terrain appropriée à la PFM (statutaire ou réglementaire).

5.2.5 Liste des lois

Statu quo – Une première option consisterait à proposer dans le document de consultation de l'Agence que la liste des lois soit maintenue dans sa forme et sa formulation actuelles et que l'on modifie les éléments du *Règlement sur la liste des lois* uniquement pour faire en sorte que le Règlement tienne compte des plus récents changements aux lois et aux règlements fédéraux. Les répondants ne se sont pas attardés sur les questions techniques ou de rédaction associées à l'alinéa 5.(1)d), qui ont pu causer des problèmes d'interprétation ou des incohérences; les controverses liées à la liste des lois semblent porter sur l'inclusion ou l'exclusion de certaines dispositions du *Règlement sur la liste des lois*. Une des raisons de cette option serait que les autorités responsables (ministère des Pêches et Océans) proposent de traiter des éléments de la liste des lois les plus controversés en modifiant ces lois (modifications aux dispositions sur l'habitat du poisson dans la *Loi sur les pêches* et les dispositions sur les obstructions à la navigation dans la *Loi sur la protection des eaux navigables*) en partie pour répondre aux questions d'évaluation environnementale soulevées par les répondants.

Sinon, le document de consultation pourrait proposer des changements aux dispositions sur les évaluations par catégorie de la Loi que de nombreux participants à l'atelier sur l'évaluation quinquennale de la LCÉE à Montebello ont recommandés afin de rendre plus efficaces les évaluations préalables des projets relevant de la liste des lois et autres projets de nature semblable et pour lesquels les effets environnementaux sont bien compris et atténuables.

Réforme du règlement sur la liste des lois – Dans le cas de la deuxième option, l'Agence pourrait commencer à préparer une nouvelle rédaction complète du *Règlement sur la liste des lois*. Cela représenterait un effort considérable de la part de l'Agence et des AR de réglementation. L'Agence pourrait commencer par élaborer, avec l'aide des ministères fédéraux et éventuellement du CCR, des projets de critères permettant de déterminer si l'on doit maintenir ou supprimer des éléments de la liste des lois ou si d'autres possibilités, comme l'utilisation des évaluations préalables par catégorie, ou une modification de la liste d'exclusion, pourraient être employées. On pourrait également utiliser les critères pour ajouter de nouveaux éléments à la liste des lois.

Les critères provisoires, voire les changements proposés à la liste des lois, pourraient être indiqués dans le document de consultation. Ces critères pourraient comprendre :

- L'aspect négligeable des effets environnementaux des projets visés par la loi figurant dans la liste
- L'uniformité des projets évalués
- L'efficacité des mesures d'atténuation
- Le rôle relatif du fédéral et sa contribution à l'approbation du projet par rapport à d'autres instances
- Intérêt du public dans les projets évalués.

Comme nous l'avons dit, un examen complet du *Règlement sur la liste des lois* pourrait exiger de nombreuses ressources de l'Agence; si l'on juge que cet examen doit être effectué, le travail devrait commencer le plus tôt possible.

Examen de la liste d'exclusion – L'Agence pourrait proposer des modifications au *Règlement sur la liste d'exclusion* afin d'exclure des évaluations les catégories de projet découlant de la liste des lois et qui n'ont que des effets environnementaux négligeables. De l'opinion des consultants, l'utilisation du *Règlement sur la liste d'exclusion* est préférable à l'élaboration d'un règlement sur la participation fédérale minimale (comme il a été suggéré plus haut) applicable à la liste des lois. Le règlement sur la PFM a été envisagé entre 1993 et 1995. mais aucun moyen efficace de rendre ce règlement applicable n'a été trouvé, malgré les efforts considérables déployés par le CSÉE, le CCR et l'Agence/BFÉEE.

5.2.6 Formulation de l'article 5

La plupart des préoccupations soulevées à cet égard seront abordées au cours des discussions sur l'interprétation des dispositions de l'article. 5. Mais l'Agence pourrait envisager d'inclure dans le document de travail l'option visant l'élaboration d'un « glossaire » ou d'une série de bulletins d'interprétation pour clarifier certains points ou de rédiger à nouveau l'article 5 (et peut-être la Loi dans son ensemble) dans un style plus simple.

5.3 OPTIONS ADMINISTRATIVES, DE COMMUNICATION ET DE FORMATION

Pour appuyer les options décrites ci-dessus, il serait utile que les répondants présentent d'autres possibilités de communication, d'information et de formation. L'Agence pourrait notamment suggérer dans le document de consultation l'élaboration de documents d'orientation, suggérée plus haut, (les documents de l'Agence tiendraient compte des opinions juridiques fournies par le ministère de la Justice) pour répondre aux préoccupations des répondants sur l'interprétation et l'application de la Loi.

En plus de présenter de la documentation d'interprétation et d'orientation supplémentaire, le document de consultation pourrait contenir également d'autres possibilités de formation pour les autorités responsables, les autorités provinciales et les promoteurs.

APPENDIX A

- **Questionnaire**

EXAMEN QUINQUENNAL DE LA LCÉE
FACTEURS DE DÉCLENCHEMENT DE L'ARTICLE 5

QUESTIONNAIRE À L'INTENTION
DES MINISTÈRES ET ORGANISMES FÉDÉRAUX

Le 14 MAI 1999

Ce questionnaire se veut le principal moyen par lequel recueillir l'information à analyser dans un document de travail portant sur les facteurs de déclenchement de l'article 5 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* («la Loi»), dans le cadre de l'examen quinquennal de la Loi. Le questionnaire sera distribué à plus de 40 répondants représentant les ministères fédéraux, les gouvernements provinciaux et territoriaux et les organisations environnementales.

À des fins de référence, l'article 5 de la Loi est paraphrasé ci-dessous. Aux termes de l'article 5.(1), une évaluation environnementale d'un projet est nécessaire avant qu'une autorité fédérale n'exerce une des attributions suivantes ou s'acquitte d'une des fonctions suivantes, soit lorsqu'une autorité fédérale :

- Est le promoteur d'un projet et le met en œuvre (s.5.(1)a) «le facteur de déclenchement Promoteur »)
- Accorde à un promoteur un financement en vue de la mise en œuvre du projet (a.5.(1)b) «le facteur de déclenchement Financement »)
- Administre le territoire domanial et le cède, par vente ou cession à bail, en vue de permettre la mise en œuvre du projet (s.5.(1)c) «le facteur de déclenchement Territoire»)
- Aux termes d'une disposition du *Règlement sur la liste des lois*, délivre un permis ou une licence, donne toute autorisation ou prend toute mesure en vue de la mise en œuvre du projet (s.5.(1)d) «le facteur de déclenchement Liste des lois»).

Aux termes de l'article 5.(2), une évaluation environnementale d'un projet est nécessaire avant que le gouverneur en conseil ne délivre un permis ou une licence, donne toute autorisation ou prend toute mesure, aux termes d'une disposition prévue dans le *Règlement sur la liste des lois* en vue de permettre la mise en œuvre du projet («facteur de déclenchement Gouverneur en conseil»).

Le questionnaire comprend cinq parties, comme suit :

- Renseignements pour communiquer avec les répondants
- Questions et préoccupations
- Possibilités de changements à la Loi, aux règlements ou formation
- Bases de données
- Commentaires d'ordre général.

Les renseignements fournis dans ce questionnaire sont confidentiels. Les répondants ne seront pas identifiés dans notre rapport à l'Agence. Les renseignements pour communiquer avec les répondants ne sont demandés que pour assurer le suivi par les membres de l'équipe du consultant.

Veuillez renvoyer ce questionnaire à Marbek Resource Consultants par télécopieur : (613) 523-0717, ou par courriel au reinhart@marbek.ca. Si vous avez des questions ou si vous avez besoin de renseignements supplémentaires, veuillez appeler M. James Reinhart ou Mme Zella Osberg au (613) 523-0784.

Partie I – Renseignements pour communiquer avec les répondants

Titre(M./Mme.) :____ Prénom :_____ Nom de famille : _____

Poste :_____

Organisation :_____

Rue Adresse : _____

Ville :_____Province :_____ Code postal :_____

Tél. :(____)_____ Téléc. :(____)_____ Courriel :_____

Partie II – Questions et préoccupations

1. L'application d'un ou plusieurs des facteurs de déclenchement de l'article 5 a-t-elle mené à l'évaluation de projets dont on savait, avant l'évaluation environnementale, qu'ils auraient des effets environnementaux négatifs négligeables?

Facteur de déclenchement Promoteur (a.5.(1)a) : Oui:__Non:__Sans objet:__
Facteur de déclenchement Financement (a.5.(1)b) : Oui:__Non:__Sans objet:__
Facteur de déclenchement Territoire (a.5.(1)c) : Oui: __Non:__Sans objet:___
Facteur de déclenchement Liste des lois (a.5.(1)d) : Oui:__Non:__Sans objet:__
Facteur de déclenchement Gouverneur en conseil (p.5.(2)) : Oui:__Non:__Sans objet:__

Veuillez expliquer à l'aide d'exemples pourquoi vous avez répondu «Oui» à chaque catégorie de facteur de déclenchement . Si vous avez répondu «Oui» aux facteurs de déclenchement Liste des lois et Gouverneur en conseil, veuillez indiquer la loi ou le règlement figurant dans le Règlement sur la liste des lois qui est associé à l'évaluation de ces projets.

2. L'application de un ou plusieurs des facteurs de déclenchement de l'article 5 a-t-elle mené à l'évaluation de projets pour lesquels la contribution des autorités fédérales dans l'exercice des attributions ou l'exécution des fonctions était minimale?

Facteur de déclenchement Promoteur : Oui : __Non :__Sans objet :_____
Facteur de déclenchement Financement : Oui : __Non :__Sans objet :_____
Facteur de déclenchement Territoire : Oui : ___Non :___ Sans objet :_____
Facteur de déclenchement Liste des lois : Oui : __Non :__Sans objet :_____
Facteur de déclenchement Gouverneur en conseil :Oui:__Non:__Sans objet:__

Veuillez expliquer avec des exemples pourquoi vous avez répondu «Oui» à chaque catégorie de facteur de déclenchement. Si vous avez répondu «Oui» aux facteurs de déclenchement Liste des lois et Gouverneur en conseil, veuillez indiquer la loi ou le règlement figurant dans le Règlement sur la liste des lois qui est associé à l'évaluation de ces projets

3. Connaissez-vous des projets pour lesquels une autorité fédérale a exercé une attribution ou s'est acquittée d'une fonction qui ait pu avoir des effets environnementaux négatifs, mais qui n'ont pas fait l'objet d'une évaluation environnementale aux termes de la Loi?

Oui : _____Non :_____

SI «Oui», veuillez indiquer et décrire les projets qui n'ont pas été évalués.

4. La formulation du texte de l'article 5 vous pose-t-elle un problème particulier?

Oui : _____Non :_____

SI «Oui», veuillez expliquer à l'aide d'exemples, en indiquant la catégorie de facteur de déclenchement le cas échéant.

5. Le texte de l'article 5 est-il clair?

Oui : _____Non :_____

Si «Non», veuillez expliquer et donner des exemples.

6. Les procédures associées au déclenchement de projets (exigences temporelles, processus bureaucratiques, avis aux autorités responsables) visés par un ou plusieurs des facteurs de déclenchement de l'article 5 ont-elles été efficaces?

Facteur de déclenchement Promoteur : Oui: ___Non:___Sans objet:_____
Facteur de déclenchement Financement : Oui: ___Non :__Sans objet :_____
Facteur de déclenchement Territoire : Oui: _____Non:_____Sans objet :_____
Facteur de déclenchement Liste des lois : Oui: ____Non:____Sans objet :_____
Facteur de déclenchement Gouverneur en conseil : Oui:__Non:__Sans objet:__

Veuillez expliquer à l'aide d'exemples pour chaque catégorie de facteur de déclenchement à laquelle vous avez répondu «Non».

7. En général, les facteurs de déclenchement de l'article 5 favorisent-ils l'objet de la Loi?

Oui : _____Non :_____

Veuillez expliquer.

Partie III – Changements possibles à la Loi, aux règlements ou formation

8. Pouvez-vous suggérer des changements d'ordre administratif ou politique n'exigeant pas de modifications de la Loi ou des règlements, ou une formation qui pourrait être offerte, afin de répondre aux questions et préoccupations mentionnées dans la ***Partie*** II ci-dessus?

Oui : _____Non :_____

Si « Oui », veuillez expliquer et donnez des exemples.

Devrait-on éliminer une ou plusieurs catégories de facteurs de déclenchement de l'article 5?

Oui : _____Non :_____

Si « Oui », veuillez expliquer et donnez des exemples.

10. Devrait-on ajouter une ou plusieurs catégories de facteurs de déclenchement à l'article 5?

Oui : _____Non :_____

Si « Oui », veuillez expliquer et donner des exemples.

11. Devrait-on définir plus largement une ou plusieurs catégories de facteurs de déclenchement afin d'exiger l'évaluation d'autres types de projets?

Oui : _____Non :_____

Si « Oui », veuillez expliquer et donner des exemples.

12. Devrait-on définir plus étroitement une ou plusieurs catégories de facteurs de déclenchement afin d'exiger l'évaluation de moins de types de projets?

Oui : _____Non :_____

Si « Oui », veuillez expliquer et donner des exemples.

13. Avez-vous des suggestions précises à faire pour améliorer le texte de l'article 5?

Oui : _____Non :_____

Veuillez expliquer et donner des exemples.

Partie IV Bases de données

14. Votre ministère dispose-t-il de données ayant trait à la taille des projets (par ex., petit, moyen, grand) évalués aux termes de la Loi par rapport au facteur de déclenchement de l'article 5 pour l'évaluation de ces projets? (par ex., des données qui montrent que les projets déclenchés par le facteur Territoire ont tendance à être de grands projets, ou que ceux qui sont déclenchés par le facteur Financement tendent à être petits).

    Oui : _____Non :_____

    Si « Oui » et dans la mesure du possible, veuillez fournir le nom et la façon de rejoindre la personne ressource dans votre ministère qui est prête à donner des renseignements au consultant aux fins de l'étude seulement.

15. Votre ministère dispose-t-il de données qui indiquent la proportion des évaluations environnementales des projets qui ont été exécutées selon la catégorie de facteur de déclenchement, ou la proportion des projets qui ont été approuvés à la suite d'une évaluation environnementale, encore une fois selon la catégorie de déclencheur?

    Oui : _____Non :_____

    Si « Oui », et dans la mesure du possible, veuillez fournir le nom et la façon de rejoindre la personne ressource dans votre ministère qui est prête à donner des renseignements au consultant aux fins de l'étude seulement.

Partie V Commentaires d'ordre général

16. Veuillez fournir les commentaires ou les observations d'ordre général qui méritent d'être notés :

Veuillez renvoyer ce questionnaire à Marbek Resource Consultants par télécopieur : (613) 523-0717, ou par courriel à reinhart@marbek.ca.

Si vous avez des questions ou si vous avez besoin de renseignements supplémentaires, appelez M. James Reinhart ou Mme Zella Osberg au (613) 523-0784.